

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Riina Saaremägi

**VÄÄRKÄITUMISEST TEAVITAJATE KAITSE EESTIS JA SELLE KOOSKÕLA
RAHVUSVAHELISTE AKTIDEGA**

Magistritöö

Juhendaja
Professor Jaan Ginter

Tartu
2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. Vilepühumise olemus	7
1.1. Vilepühumise definitsioon ja selle olulised tunnused.....	7
1.2. Asutusesisene ja asutuseväline teavitamine.....	10
1.3. Reageerimine väärkäitumisest teavitamisele	12
1.4. Väärkäitumisest teavitajate kaitse	13
2. Rahvusvaheliste organisatsioonide vilepühujate kaitse.....	17
2.1. Rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus vilepühujate kaitsmisel.....	17
2.2. Väärkäitumisest teavitaja	23
2.3. Teavitamise viisid ja kanalid	27
2.4. Teavitajate kaitsemeetmed.....	35
3. Väärkäitumisest teavitamine Eesti õiguses.....	43
3.1. Kehtiv regulatsioon.....	43
3.1.1. Põhiseadus	44
3.1.2. Korruptsioonivastane seadus.....	45
3.1.3. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus	49
3.1.4. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus	49
3.1.5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus turukuritarvituse kohta, Finantsinspeksiooni seadus ning väärtpaberiturust seadus	52
3.1.6. Avaliku teenistuse seadus	54
3.1.7. Töölepingu seadus.....	56
3.2. Väärkäitumisest teavitajate kaitse regulatsioonide kooskõla rahvusvaheliste aktidega	57
KOKKUVÕTE	64
SUMMARY	69
KASUTATUD KIRJANDUS	71
KASUTATUD KIRJANDUS	71

SISSEJUHATUS

Kui Ameerika Ühendriikide Luure Keskagentuuri (CIA) ja Riikliku Julgeolukuagentuuri (NSA) heaks töötanud Edward Snowdeni kui vilepuhuja juhtum jääb meie jaoks esmapilgul kaugemaks, siis nii Danske Bank'i Eesti filiaali endise töötaja Howard Wilkinsoni, Tallinna Tehnikaülikooli doktorandi Keegan McBride'i kui ka Maaeluministeeriumi endise kantsleri Illar Lemetti juhtumid on ühed viimastest, mis on seotud otseselt Eestiga. Seega pole vilepuhumine ka Eestis tundmatu teema. Vaadates aga juhtumeid lähemalt, tõusetub küsimus, kui tõhusalt on tagatud vilepuhujate kaitse – riskivad nad ju potentsiaalselt paljuga avalikustamisi tehes, kui õiguslik raamistik neid ei toeta.

Nii näiteks pidi Snowden pagema Venemaale ja mitmed Euroopa riigid, kellelt ta varjupaika palus, keeldusid, Howard Wilkinson aga lahkus lõpuks vabatahtlikult töölt, kuna panga ükskõiksus ja tegevusetus läksid tema eetiliste tõekspidamistega vastuollu. Juba 2013. aasta detsembris andis ta panga juhtkonnale Taanis teada oma kahtlustest pangas toimuva rahapesu osas, esitades sealjuures ka dokumentaalsed tõendid oma väidete kinnitamiseks. 2014. aasta aprilliks oli aga selge, et pank ei kavatse midagi ette võtta. Seejärel pangast lahkudes sunniti teda aga alla kirjutama konfidentsiaalsuslepingule, millega muuhulgas piirati tema õigust suhelda õiguskaitseorganitega.¹

Howard Wilkinsoni jaoks oli vilepuhumise tagajärjeks Eestist lahkumine, kuna siin sarnast tööd leida oli tal võimatu. Samuti ei tööta ta enam finantssektoris ning tema sissetulek moodustab vaid murdosa varasemast.² Võib aga väita, et Danske Bank'il endal läks veel kehvemalt – lisaks sellele, et Finantsinspeksioon keelas 2019. aasta veebruaris Danske Bank'il Eestis tegutsemise³, oli panga jaoks ehk hullemgi tagajärg märkimisväärne aktsia hinna langus – esimestest avalikest viidetest rahapesu kahtlusele, mil aktsia hind oli kõigi aegade tipus, oli panga aktsia langenud 2020. aasta kevadeks pea kolm korda⁴. Skandaalist pole puutumata

¹ Wilkinson, H. Response to Questionnaire. Before the European Parliament Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance. November 21, 2018, lk 1. – Arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/157292/6%20-%20001%20Wilkinson-answers-final.pdf> (26.03.2020).

² *Ibidem*, lk 2.

³ Finantsinspeksioon. Ettekirjutus Danske Bank A/S-le. 19. veebruar 2019, lk 25. – Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2019-02/danske_bank_veebilehele_.pdf (26.03.2020).

⁴ Vt täpsemalt Yahoo Finance. Danske Bank A/S (DANSKE.CO) aktsia. – Arvutivõrgus: <https://finance.yahoo.com/quote/DANSKE.CO?p=DANSKE.CO&.tsrc=fin-srch>

jäänud ka teised pangad⁵. Kui vaadata aga, mis pangal vilepuhumisega seoses tegemata jäi, siis paljutki – nii ei suudetud tagada vilepuhuja konfidentsiaalsust, pangas polnud kehtestatud sisemisi reegleid sellistest juhtumitest teatamiseks, samuti ei võtnud keegi pangas midagi ette rahapesu tõkestamiseks⁶, mis oleks võinud nii karmid tagajärjed panga tegevusele ära hoida.

Tihti ongi töötajad esimesed, kes märkavad, et midagi on valesti, olles seega heal positsioonil teavitamaks neid, kes midagi ette saavad võtta. Sageli aga jätavad nad väärkäitumisest või selle kahtlusest teavitamata just kättemaksu kartuses ning ka seetõttu, et tajutakse, et nende teavitustega ei võeta midagi ette. Vilepuhujatesse ei suhtuta kui headesse kodanikesse, pigem võetakse teavitamist kui ebalojaalsust nii tööandja kui kolleegide suhtes. Teavituse tegemisel pöördub põhitähelepanu vilepuhuja isikule, tema karistamisele ja talle etteheidete tegemisele, selle asemel, et teavitust tõsiselt võtta, kohane uurimine läbi viia ja võimalik probleem lahendada. Kuigi vilepuhumine on hea võimalus saada varajane teavitus kellegi väärkäitumisest ja seeläbi kahjusid vältida, juba tekkinud kahjude puhul aga vastutavad isikud vastutusele võtta, ei võeta seda sageli tõsiselt,⁷ jättes nii kasutamata tegelikult hea võimaluse.

Vilepuhujad võivad mängida olulist rolli erinevate väärkäitumiste avastamisel. 2007. aastal 5400 ettevõtte seas üle maailma läbi viidud uuringu kohaselt tuvastati tänu vilepuhujate abile rohkem pettusi kui auditite, ettevõtete turvaosakondade, pettuseriskide juhtimise, õiguskaitseametnike ja töötajate roteerumise peale kokku.⁸ 2018. aasta uuringus kutsealaste pettuste kohta, mis viidi läbi 125 riigis, tuvastati, et vihjed on kõige levinum pettuste avastamise meetod – sedakaudu jõuti pettustele jälile 40% juhtudest, kusjuures üle poole vihjetest tuli endi töötajatelt. Ka jõuti uuringus järeldusele, et organisatsioonides, kus on sisse seatud vihjeliinid, tuvastati vihjete kaudu pettusi 16% enam.⁹ Ernst & Young Baltic AS viis 2018. aastal Eestis läbi pettuseriskide uuringu, mille tulemuste kohaselt avastatakse pea kolmandik pettustest tänu vihjetele¹⁰. Vihjeandmisest on muuhulgas suur abi näiteks korruptsiooniga võitlemisel, pettuste avastamisel, nagu eespool näha võis, mis halvemal juhul võivad reageerimata jätmisel teiste

⁵ Kreek, R. FBI uurib SEB, Swedbanki ja Danske Banki rahapesu ning pettust. Ärileht, 15.12.2020. – Arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/91982281/fbi-uurib-seb-swedbanki-ja-danske-banki-rahapesu-ning-pettust> (25.02.2021).

⁶ Wilkinson, H.

⁷ Council of Europe. Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2014)7. 30.04.2014, p 3-5.

⁸ PricewaterhouseCoopers. Investigations and Forensic Services. Economic Crime: People, Culture and Controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey. 2007, lk 10.

⁹ Association of Certified Fraud Examiners. Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse. 2018, lk 4.

¹⁰ Ernst & Young Baltic AS. Pettuseriskide uuring Eestis 2018, lk 10. - Arvutivõrgus: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide-uuring-Eestis-2018/\\$File/Pettuseriskide%20uuring%20Eestis%202018.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide-uuring-Eestis-2018/$File/Pettuseriskide%20uuring%20Eestis%202018.pdf) (26.03.2020).

seas ohtu seada ka nii rahvatervise kui keskkonna. Nii on väärkäitumisest teada andmisega suudetud ära hoida avalike vahendite väärkasutamisi kui päästetud lugematul hulgal elusid.¹¹ Ja kuigi põhjused korruptsioonikuritegude toimepanemiseks võivad olla vägagi erinevad, on üks enim soovitatud viise sellega võitlemiseks väärkäitumisest teavitamise julgustamine ja ühtlasi teavitajatele kaitse tagamine¹².

Vilepuhumise juures ongi olulised kaks tahku: ühest küljest tuleks julgustada vilepuhujaid vääritut teost teada andma, teisest küljest on sama oluline aga ka vilepuhujate endi kaitse – ei ole sugugi harvad juhtumid, kus vilepuhumise tagajärjeks on vilepuhuja sotsiaalne väljajäetus, töökiusamine, kulukad ja kauakestvad õigusvaidlused, töökaotus ja kõige sellega kaasneda võiv vaimse tervise halvenemine¹³. Et aga vilepuhuja tegutseb kas organisatsiooni enda või koguni üldsuse huvides (näiteks keskkonnakaitse teemad), siis on väga oluline tagada, et isik ise ei jääks seetõttu kannatajaks.

Vilepuhujate kaitsmine ei ole probleemiks üksnes arenevates riikides, arenguruumi on küllaga ka arenenud riikide puhul, nagu seda on Euroopa Liidu liikmesriigid.¹⁴ Just seetõttu, et väärkäitumisest teavitamisel on nii mõneski liikmesriigis veel negatiivne varjund, suhtutakse teavitajatesse kui reeturitesse või politsei informaatortesse, mis võib olla aga hukatuslik lähenemine. Veel ei osata tajuda seda, et väärkäitumisest teavitamine võib ära hoida edasisi rikkumisi, mis muidu võiksid kujutada ohtu ka inimeste turvalisusele, tervisele või koguni eludele. Seega on siin ka ühiskondlik huvi väärkäitumisest teavitajate kaitsmiseks igasuguse kätemaksu eest.¹⁵ Teema on taaskord aktuaalne Euroopa Liidu rikkumisest teavitavate isikute kaitse direktiivi valguses, mis tuleb liikmesriikide õigusesse üle võtta 17. detsembriks 2021. 2020. aasta keskel saadeti kooskõlastamisele ka teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus, seega on praegu paslik hetk vaadata, kuidas on täna väärkäitumisest teavitamine Eesti õiguses reguleeritud, kuivõrd vastab see rahvusvahelistele regulatsioonidele ning kas ja kuidas parandab direktiivi ülevõtmine võimalike väärkäitumisest teavitajate kaitset.

¹¹ Transparency International. A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. 2018, lk 1.

¹² Schultz, D., Harutyunyan, K. Combating Corruption: The Development of Whistleblowing Laws in the United States, Europe, and Armenia. - International Comparative Jurisprudence 2015/1 (2), lk 88.

¹³ Kenny, K., *et al.* The Whistleblowing Guide. Speak-up Arrangements, Challenges and Best Practices. John Wiley & Sons Ltd 2019, lk 41.

¹⁴ Schultz, D., Harutyunyan, K., lk 92.

¹⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The Protection of “whistle-blowers”. Doc. 12006. 14.09.2009, lk 10.

2007. aastal saatis Euroopa Nõukogu oma liikmetele küsimustiku, kust selgus, et vilepuhumist kasutatakse terminina ka mitte-ingliskeelsetes riikides.¹⁶ Eestis on vilepuhumise asemel tihti kasutatud mõistetena ka väärkäitumisest teavitamist, rikkumisest teavitamist, käesolevas töös on autor neid kasutanud samatähenduslikult.

Kuivõrd vilepuhumise rolli olulisusele erinevate väärkäitumiste ilmsikstulekul ning seejuures ka vilepuhujate kaitse tagamise olulisusele on pikalt tähelepanu juhtinud erinevad rahvusvahelised organisatsioonid, sellest hoolimata aga ei ole erinevate riikide õiguses väärkäitumisest teavitajad täna piisavalt kaitstud¹⁷, on käesoleva töö eesmärk välja selgitada nii see, kuivõrd erinevad üksteisest erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide poolsed soovituslikud juhised-kohustuslikud regulatsioonid, kui ka see, kuivõrd on Eestis kehtiv vilepuhujate regulatsioon kooskõlas nii erinevate rahvusvaheliste soovitude kui ka õigusaktidega, lisaks vaatleb autor, kas ja kuidas direktiivi ülevõtmine väärkäitumisest teavitamist parandada võib. Eeltoodu väljaselgitamiseks kasutatakse töös nii võrdlevat kui analüütilist meetodit, ajaloolist meetodit käsitletakse eelkõige rahvusvahelise praktika väljakujunemise käsitlemisel. Töö hüpoteesi kohaselt ei taga kehtiv regulatsioon vilepuhujate kaitset nii laiaulatuslikult, kui rahvusvaheliste regulatsioonidega on ette nähtud.

Töö esimeses peatükis teeb autor sissejuhatuse teemasse, tuues välja olulise, mis on vajalik vilepuhumise kontseptsiooni mõistmiseks. Nii toob autor välja vilepuhumise definitsiooni ning vilepuhumise olulised tunnused, käsitleb erinevaid teavitamise variante, samuti seda, kuidas väärkäitumisest teavitamisele reageerima peaks ning mida erinevad reageeringud süsteemi toimivusele tähendada võivad. Lisaks käsitleb autor erinevaid vilepuhujate kaitsemeetmeid. Teises peatükis vaatleb autor, kuidas käsitlevad vilepuhumist rahvusvahelised organisatsioonid, keskendudes OECD, Euroopa Nõukogu ning Euroopa Liidu tegevusele. Kuna üks töö eesmärke on võrrelda Eesti õiguses kehtivat rahvusvaheliste käsitlustega, võetakse rahvusvaheline käsitus täpsema vaatluse alla. Kolmandas peatükis antakse ülevaade Eesti õiguses hetkel kehtiva regulatsiooniga, vaadeldakse, mil määral ühtib see rahvusvaheliselt ettenähtuga ning milliseid muudatusi on oodata seoses Euroopa Liidu väärkäitumisest teavitajate direktiivi ülevõtmisega. Töö põhineb peamiselt erialase teaduskirjanduse, rahvusvaheliste juhendite, soovitude ja õigusaktide analüüsimisel, Eesti osas ka siseriiklike õigusaktide analüüsimisel.

Märksõnad: rikkumisest teavitajad, avalikustamine, avalik huvi

¹⁶ Council of Europe. The Protection of „Whistle-blowers“. Doc. 11269, adopted on 23.06.2009, lk 8.

¹⁷ OECD. Committing to Effective Whistleblower Protection. OECD Publishing, Paris 2016, lk 11.

1. Vilepuhumise olemus

1.1. Vilepuhumise definitsioon ja selle olulised tunnused

Kuigi vilepuhumise mõiste ning kontseptsioon, et vilepuhumine on ühiskonnale kasulik nähtus, hakkas laiemalt levima juba 1970ndatel aastatel¹⁸, ei ole siiski siiani olemas üht kõigi poolt tunnustatud definitsiooni. Üks levinumaid, mida teadustöodes aluseks on võetud, pärineb Near'i ja Miceli poolt 1985. aastal kirjapandud teadustööst. Mainitud autorid defineerivad vilepuhumist kui „endiste või praeguste organisatsiooniliikmete poolt nende tööandjate kontrolli all olevate illegaalsete või ebamoraalsete praktikate avalikustamine isikutele või organisatsioonidele, kes on võimelised midagi ette võtma“.¹⁹ Lewis *et al.* kohaselt on teod, millest tuleks teavitada, sellised, mille puhul „teistele avalduvat mõju saab pidada „valeks““ – lisaks seaduste ja moraalireeglite rikkumisele võib tegu olla ka organisatsiooni sees aktsepteeritud käitumisreeglite rikkumisega²⁰. Väärkäitumise alla käib aga näiteks ka heade uudiste varjamine erahuvidest lähtuvalt²¹. Samas ei pruugi käesoleva töö autori arvates vilepuhumise definitsiooni nii lai käsitus olla mõistlik. Etteruttavalt öelduna tähendaks see, et heade uudiste varjamisest teavitajat peaks samuti hakkama riigi jõuga täiendavalt kaitsma nt läbi pööratud tõendamiskoormise rakendamise lisaks tavalisele diskrimineerimiskeelule.

Vilepuhumist tuleks sündmuse asemel vaadata kui protsessi ja et seda saaks lugeda vilepuhumiseks, peavad täidetud olema vähemalt neli tingimust: peab olema vilepuhuj, tegu, millest teavitatakse, osapool, kellele teavitatakse, ning organisatsioon, kelle kohta kaebus esitatakse. Nagu ka definitsioonist endast nähtub, saavad vilepuhujateks olla organisatsiooni endised või praegused liikmed, kes seejuures ei ole organisatsioonis positsioonil, mis võimaldaks neil endil olukorra parandamiseks midagi ette võtta. Soovi korral võivad nad jääda anonüümseks. Near ja Miceli on ka seisukohal, et osadel töötajatel võib vilepuhumine olla juba ametijuhendisse sisse kirjutatud, nagu näiteks ombudsmanidel või siseaudiitoritel. Vilepuhumisega on tegu aga üksnes juhul, kui tegu on reageerimisega väärkäitumisele, seega ei lähe siia alla nt töötajate poolt tehtud soovituselised parandusteks.²² Vile ajendab töötajaid aga

¹⁸ Mannion, R., et al. Understanding the knowledge gaps in whistleblowing and speaking up in health care: narrative reviews of the research literature and formal inquiries, a legal analysis and stakeholder interviews. *Health Services and Delivery Research* 2018/30 (6), lk 5.

¹⁹ Near, J. P., Miceli, M. P. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. – *Journal of Business Ethics* 1985/4, lk 4.

²⁰ Lewis, D. *et al.* Whistleblowing, its Importance and the State of the Research. – *International Handbook on Whistleblowing Research* 2014, lk 9.

²¹ Jubb, P. B. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. – *Journal of Business Ethics* 1999/21 (1), lk 78.

²² Near, J. P., Miceli, M. P., lk 2-3.

puhuma see, et nad ise pole ettevõttes positsioonil, et rikkumise suhtes midagi ette võtta ja nad ootavad vastavaid tegevusi neilt, kel on muutusteks võimu.²³ Kui vilepuhujatel oleks võimu väärkäitumine ise ära lõpetada, midagi ses suhtes ette võtta, ei lähekski nad üldse vilepuhumise teed.²⁴

Jubb toob aga oma töös, kus ta võtab aluseks erinevad definitsioonid vilepuhumise kohta, välja tema arvates kuus vajalikku vilepuhumise osist, nimelt väärkäitumisest teavitaja, väärkäitumise avalikustamine kui tegevus, väärkäitumise sisu, mis võib olla ka üksnes kahtlus väärkäitumisest, väärkäitumise eest vastutav organisatsioon, isik, kelle kohta teavitus tehakse ning teavitamise tulemus ehk avalikustamine. Ta leiab ka, et kui vilet võiks puhuda üksnes tõsikindla teadmise puhul rikkumisest, kaoks ära vilepuhumise süsteemi ennetav aspekt, pannes samas ka tõendamiskoormise üksnes vilepuhujate endi õlule. Vähesed on aga võimelised seda tõendamiskoormat kandma, kasvõi seetõttu, et neil ei pruugi olla ligipääsu kõikidele vajalikele materjalidele. Päril alusetu ei tohiks aga vilepuhumine olla – isik peab uskuma, et kaebusteks on piisavalt alust. Samas ei mängi tema arvates vilepuhumise motiiv mingit rolli selle klassifitseerimisel, kas tegu on vilepuhumisega või mitte, vilepuhumine peab aga kindlasti olema vabatahtlik, olemata sealjuures ka juhuslikult tehtud. Näiteks ei ole vilepuhumisega tegu siis, kui isikut sunnitakse midagi avalikustama, näiteks kui ta on vande all tunnistaja. Vilepuhujaks saab olla isik, kel on ligipääs organisatsioonis väärkäitumist puudutavale informatsioonile või andmetele.²⁵

Schultzi ja Harutyunyani arvates on aga vilepuhumise juures oluline veel see, et vilepuhujat ajendab eeskätt soov paljastada väärkäitumist, välistades seega ajendina kellegi häbistamise või kellelegi kättemaksmise soovi. Samuti välistab see vilepuhumise üksnes rahalise kasu saamise eesmärgil – nimelt on süsteeme, kus vilepuhumise eest makstakse rahalisi kompensatsioone, nagu näiteks ka Ameerika Ühendriikides. Kompensatsiooni maksmise eesmärkideks on näiteks avalikustamisega kaasneda võiva töövõimaluste vähenemise, aga ka näiteks vilepuhuja häbimärgistamise tasakaalustamine.²⁶

Vilepuhujateks pole mitte üksnes töölepingu alusel töötavad isikud, siia alla kuuluvad ka teenuseosutamise lepingu sõlminud isikud, sealhulgas juhtivatel kohtadel töötavad isikud, aga ka alltöövõtjad, konsultandid, tasu mittesaavad praktikandid, vabatahtlikud, vilepuhujateks

²³ Kenny, K. *et al.*, lk 31.

²⁴ Jubb, P. B., lk 79.

²⁵ *Ibidem*, lk 77-87.

²⁶ Schultz, D., Harutyunyan, K., lk 88.

võiksid kvalifitseeruda isegi kliendid ja varustajad – teisisõnu kõik isikud, kes oma seoste tõttu organisatsiooniga võivad tuvastada väärkäitumisi organisatsioonis. Nagu eespool ka mainitud, võivad vilepuhujad olla kas minevikus või praegu organisatsiooniga seotud isikud, sealjuures ei ole seotud mingit ajalist piiri sellele, kui ammuste liikmetega tegu võib olla. Vahel ongi lihtsam väärkäitumisest teavitada isikutel, kes enam organisatsiooniga seotud pole.²⁷ Nagu näha, siis erinevates teadusartiklites soovitatakse käsitleda vilepuhujatena väga laia ringi isikuid. Siiski erinevad tegelikkuses riigiti nii kaitstavate isikute ring kui ka teod, millest teavitamisel laieneb vilepuhujatele kaitse²⁸.

Vilepuhumise vajalikkusele on erinevaid põhjendusi. Vilepuhumise tähtsust korruptsiooni ega pettuste paljastamisel, inimõiguste rikkumise avalikustamisel, keskkonda ohustavate tegude ning muudel väärkäitumise juhtudel ei saa alahinnata – ajalugu on näidanud, et just vilepuhujate tegevus on aidanud nii riikidel raha kokku hoida, inimesi päästa kui ka vältida katastroofide ja skandaalide eskaleerumist²⁹ - ükski ettevõtte, riik ega inimene ei taha tõenäoliselt skandaali sattuda, seega võib vilepuhujate tegevusel olla positiivne mõju ka rikkujale endale. Teatud juhul võib vilepuhumine olla ka ainuke võimalus midagi ette võtta, näiteks juhtudel, kus organisatsioon ise ei suuda või ei taha väärkäitumise suhtes midagi ette võtta, käitudes ehk ka teadlikult seadusevastaselt. Nii võib vilepuhumise süsteemi olemasolu olla selleks ainuke võimalus. Ka arvatakse, et väärkäitumise avalikustamine või hirm selle ees võib sundida organisatsioone muutuma seaduskuulekamaks. Vilepuhumine võimaldab päevavalgele tuua tegusid, millest laiem avalikkus võiks teada, samas võimaldab see väärkäitumise peatada ning midagi ette võtta. Nii näiteks võiks ebaseaduslik jälitustegevus, altkäemaksu andmine ning organisatsiooni ressursside väärkasutus olla teod, mis tuleks avalikustada. Väärkäitumine aitab ka saata signaali potentsiaalsetele vääriti käitujatele, et sellistele tegudele järgnevad alati tagajärjed.³⁰ Palju sõltub ka asutuse enda suhtumisest vilepuhumisse – kui varasemalt võis väärkäitumisest teavitamist näha kui ebalojaalsust oma tööandja suhtes, siis üha rohkem, juhtudel, kus organisatsioon on väljendanud ootust, et väärkäitumisest teavitatakse, nähakse hoopis teavitamata jätmist ebalojaalsusena oma tööandja suhtes.³¹ Arvestades, et just asutusega seotud isikud on sageli need, kes kõige varasemalt vääriti käitumist märkavad, siis on selline tõlgendus igati mõisteta – vilepuhumisega antakse sageli teada ka asutuse kui terviku jaoks

²⁷ Jubb, P. B., lk 86.

²⁸ OECD. Committing to Effective Whistleblower Protection. OECD Publishing, Paris 2016, lk 11.

²⁹ Transparency International. International Principles for Whistleblower Legislation. Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest 2013, lk 2.

³⁰ Schultz, D., Harutyunyan, K., lk 88.

³¹ Lewis, D. *et al.*, lk 6.

kahjulikest protsessidest ning mida varem asutuse suhtes kahjulik tegevus avastatakse, seda rohkem õnnestub ära hoida edasist tekkida võivat kahju, olgu see siis mainekahju, varaline või muu kahju.

2014. aastal avalikustas Euroopa Komisjon korruptsiooniteemalise raporti, mis põhines enam kui 27 000 isikuga läbiviidud intervjuudel. Raporti kohaselt vastas 74% isikutest, kes olid korruptsiooniga kokku puutunud, et ei teatanud sellest kellelegi. 47% vastanute kohaselt ei anta korruptsioonijuhtumist teada, kuna seda on keeruline tõestada, 33% vastanute sõnul on teavitamine mõttetu, kuna kedagi nagunii vastutusele ei võeta, 31% sõnul jäetakse teavitus tegemata, kuna isikutele, kes korruptsioonist teavitavad, ei ole tagatud kaitset. Kõnekas on ka asjaolu, et 21% vastas, et ei tea, kuhu ja kellele sellest teada anda.³² Kuna korruptiivseid tegusid on välistel osapooltel keeruline tuvastada, on nendel juhtudel oluline vilepuhujate roll. Selleks, et vilepuhujad aga julgeksid teavitada, on ühtviisi oluline nii see, et nad teaksid, kelle poole nad võivad pöörduda väärkäitumisest teavitamiseks, kui ka see, et nad tajuksid, et nende teavitusi võetakse tõsiselt ja ei jäeta tähelepanuta. Kõige selle kõrval aga on oluline, et vilepuhujad saaksid olla kindlad, et neile ei järgne teavituse tegemise tõttu negatiivseid tagajärgi. Vastasel juhul võivad paljud teod avalikustamata jääda.

1.2. Asutusesisene ja asutuseväline teavitamine

On erinevaid seisukohti selles osas, kas vilepuhumisega on tegu üksnes organisatsioonisisel teavitamisel, üksnes organisatsioonivälisel või ka mõlemal juhul. Kui näiteks Near'i ja Miceli³³ arvates hõlmab vilepuhumine nii organisatsioonisisest kui -välist teavitamist, siis Schultz ja Harutyunyan on aga seisukohal, et vilepuhumine hõlmab endas üksnes organisatsioonivälist teavitamist, nähes seda üksnes viimase võimalusena midagi ette võtta. Ettevõttesisest vilepuhumist peavad nad ettevõttesise sisekontrolli osaks, mis peaks suutma tuvastada ebasobiva või ebaseadusliku käitumise.³⁴ Et vilepuhumise all viimase võimalusena nähakse ettevõttevälist vilepuhumist, kinnitavad ka Gagnon ja Perron, kuigi nende jaoks ei ole vilepuhumisega tegu üksnes välisel teavitamisel, vaid ka organisatsioonisisel.³⁵ Käesoleva töö autori arvates ei saa aga ükski sisemine kontrollisüsteem või kehtestatud kord olla nii tõhus, et kõik rikkumised tuleksid avalikuks. Kui avastamine toimub ikkagi organisatsiooni liikme

³² European Commission. Special Eurobarometer 397. Corruption. Report 2014, lk 3, 100, 106.

³³ Near, J. P., Miceli, M. P., lk 5.

³⁴ Schultz, D., Harutyunyan, K., lk 88.

³⁵ Gagnon, M., Perron, A. Whistleblowing: A Concept Analysis. – Nursing and Health Sciences 2019, lk 4.

poolt antud vihje tõttu, tuleks ka seda käsitleda kui vilepuhumist ja pakkuda talle vajadusel kaitset. Küll aga tuleks paika panna ja selgelt kommunikeerida, keda asutusesiseselt tuleks teavitada, sealjuures võiks valikuid olla mitu, nt otsene ülemus, kindlaks määratud isik või osakond – valikuvõimalus suurendab teavitamise võimalust nt juhul, kui mingit osapoolt teavitaja mingil põhjusel ei usalda. Samas on mõistetav, miks on eelistatud asutusesisene teavitamine – see võimaldab väärkäitumisest teadasaamisel kiiret reageerimist isikute poolt, kelle võimuses see tegelikult on ning ühtlasi aitab see vältida kahju tekkimist, sh mainekahju, mille tekkimise oht väärkäitumise avalikuks tulemisel on ilmselgelt suurem.

Kui organisatsioonisisene vilepuhumine ei osutu edukaks, siis välise osapoole teavitamisel pole tähtsus mitte niivõrd sellel, et tegu oleks välise osapoolega, vaid oluline on, et see osapool oleks sõltumatu.³⁶ Just sõltumatus on oluline faktor, mis võib kallutada isikut vääritud teost teada andma – asutusevälise osapoole poole pöördutakse reeglina siis, kui kas sisemine teavitamine pole viinud soovitud tagajärgedeni või jäetakse asutusesisene teavitamine üldse tegemata, kuna puudub usaldus selle mõjususse. Samas just sõltumatu väline osapool võib neil juhtudel olla see, kes aitab olukorra lahendada.

Tulles tagasi asutusesisese teavitamise juurde, siis siin on erinevaid seisukohti ka selles osas, kes kvalifitseeruvad asutusesisesteks vilepuhujateks. Nii on Near ja Miceli³⁷ ning Ahmad *et al*³⁸ leidnud, et siseaudiitoreid tuleks samuti käsitleda vilepuhujatena, kuna neil on oma unikaalse positsiooni tõttu organisatsioonis võimalik teada selle kohta rohkem kui ükskõik kellel teisel, mistõttu on ka nemad just võtmepositsioonil avastamaks väärkäitumisi. Jubb³⁹ on aga vastupidisel seisukohal - nimelt kui isiku rollist tulenevalt ongi võimalike väärkäitumiste tuvastamine üks tema tööülesandeid, ei saa kohustuslikku käitumisakti kuidagi pidada vilepuhumiseks. Käesoleva töö autor nõustub siinkohal Jubb'i seisukohaga. Vilepuhumise üks olulisi tunnuseid on see, et teavitamine peab olema vabatahtlik. Kui teavitamine on näiteks üks isiku ametist tulenevaid kohustusi, ei tohiks see kvalifitseeruda automaatselt vilepuhumiseks. Vastasel juhul võiks kõikide siseaudiitorite poolt tuvastatud eksimuste ja tahtlike vigade puhul tõusetuda küsimus vilepuhumisest, sh kas tuvastatud infost peaks saama teada anda ka konfidentsiaalselt jms küsimused, mis lõppkokkuvõttes viivad siseaudiitorite ja muid sarnast rolli omavate ametikohtade funktsiooni ja mõtte küsitavuseni. Küll aga ei tohiks see tähenda

³⁶ Kenny, K. *et al.*, lk 91.

³⁷ Near, J. P., Miceli, M. P., lk 2-3.

³⁸ Ahmad *et al.* Internal whistleblowing intentions in Malaysia: Factors that influence internal auditors' decision-making process. – ResearchGate 2010, lk 2.

³⁹ Jubb, P. B., lk 89-90.

seda, et juhul kui sellist rolli kandvat isikut hakatakse taga kiusama nt juhtkonna teavitamise tõttu tööülesannete täitmise raames, et talle ei peaks laienema sarnane kaitse nagu vilepuhujatele. Lihtsalt teavitamine ise ei kvalifitseeru käesoleva töö autori arvates automaatselt vilepuhumiseks. Siin ongi oluline teha vahet selles, kas isik jagab infot oma ametikohustuste raames ettenähtud isikutele või teavitab vabatahtlikult. Ka tuleks siin eristada organisatsioonisisest ja -välist teavitamist - kui sellist rolli täitev isik avastab oma töö käigus midagi sellist, mis annab talle alust arvata, et näiteks tippjuhtkond pole motiveeritud olukorda lahendama, nt on juhtkonna liikmed ise kuriteo toimepanemisel osalised, siis peaks tal olema õigus teavitada asutuseväliselt ja sel juhul peaks ka talle laienema väärkäitumisest teavitajate kaitsemeetmed.

1.3. Reageerimine väärkäitumisest teavitamisele

Organisatsioonisisese vilepuhumise puhul on oluline ka see, kuidas teavitatav sellele reageerib. Asutuse reaktsioon väärkäitumisest teavitamisele kui ka seotud osapoolte suhtes näitab organisatsiooni tervist⁴⁰. Sealjuures on ka ignoreerimine vastus. Lisaks ignoreerimisele on võimalikeks variantideks veel sammude astumine, et väärkäitumist lõpetada ning ka kättemaks. Kui mingit vastust ei järgne, võib vilepuhuja tõlgendada seda nii, et ta pole organisatsioonile oluline. Vääriti käitujale võib see anda aga julgust juurdegi. Kui on teada, et juhatus ei vasta sellistele teavitamistele või on näiteks ükskõikne, siis ei toimu aga ka mingit vilepuhumist – töötajatele on oluline, et neid võetakse kuulda ja et neile vastatakse.⁴¹ Ehk siis selleks, et süsteem toimiks, tuleb töötajatele ka näidata, et teavitamine on oluline ja vajalik ja sellele reageeritakse vastavalt.

Kui väärkäitumisest teavitamise tagajärjeks on aga kättemaks, siis võib see viidata sellele, et vilepuhuja kahtlused polnud asjatud – midagi kahtlast on siiski toimumas. Samas annab see vilepuhujale ka selge vihje, et temalt oodatakse vaikimist. Siinjuures ei tohi unustada, et ettevõttepoolne reaktsioon saadab signaali nii vilepuhujale endale kui ka teistele asutuse liikmetele, et organisatsiooni käekäigust pole mõtet hoolida⁴², viimastele muidugi juhul, kui teised sellest teadlikud on.

⁴⁰ Lewis, D. *et al.*, lk 1.

⁴¹ Kenny, K. *et al.*, lk 31, 94-95.

⁴² Kenny, K. *et al.*, lk 94-95.

Kättemaksmine vilepuhujale võib aga ka viidata sellele, et taoline väärkäitumine on ühtlasi organisatsiooni enda huvides, andes muuhulgas vääríti käitujale märku, et organisatsioon on temaga samal poolel. Samas, kuigi lühiajaliselt võib korruptiivne tegevus ka ettevõttele tulu tuua, siis pikas perspektiivis ei ole selline käitumine ettevõtte tegevusele jätkusuutlik. Vilepuhujat võib selline käitumine aga ajendada pöörduma hoopis organisatsioonivälise vastava asutuse või ka meedia poole. Viimane aga toob ettevõttele kaasa juba palju suurema tähelepanu, kui siis, kui asi oleks korda aetud organisatsioonisiseselt. Potentsiaalne tulevane vihjeandja võib aga eelnevalt teiste peal nähtud kättemaksu tõttu tajuda võimalike tegutsemisvariantidena kas väärkäitumisega kaasa minna, tegevusest välist osapoolt teavitada või siis lihtsalt organisatsioonist lahkuda.⁴³ Samas ei ole need variandid kindlasti üksteist välistavad – potentsiaalne vilepuhujat võib esialgu väärä käitumisega kaasa minna, kuid mingi hetk ikkagi organisatsioonist lahkuda või näiteks pöörduda meedia poole ja samaaegselt organisatsioonist lahkuda.

Kui aga ettevõtte käitub nii, nagu temalt oodatakse ehk võtab väärkäitumise osas midagi ette, siis sisuliselt võib see tähendada seda, et teavitatud isik/meeskond sõltuvalt oma positsioonist viib ise uurimise läbi või teavitab selleks ettenähtud isikuid, algatab vajalikud muudatused nii inimeste käitumise kui protsesside osas, et tulevikus sellist käitumist vältida ning võtab ka vääríti käituja puhul vajalikud meetmed kasutusse. Kõige selle juures ei tohiks aga vilepuhumist näha kui eraldatud protsessi organisatsiooni muust tegevusest, kuna see mõjutab tahes-tahtmata ka organisatsiooni muud tegevust,⁴⁴ teeb ta seda aga positiivselt või negatiivselt – see on juba nende teha, kellele väärkäitumisest teada antakse.

1.4. Väärkäitumisest teavitajate kaitse

Vilepuhujad riskivad sageli paljuga, kui väärkäitumisest või selle kahtlusest teada annavad. Neid on selle tõttu nii vallandatud, kohtu alla antud kui halvematel juhtudel ka nende elude kallale kiputud. Seega on oluline nende kaitse tagakiusamise eest. Selleks, et kaitse oleks ka mõjus, peaks olema võimalik rakendada mitmesuguseid kaitsemeetmeid sõltumata sellest, milline ebaõiglane kohtlemine isikule osaks saab⁴⁵. Jubb, kelle jaoks vilepuhumine on üksnes organisatsiooniväline teavitamine, on seisukohal, et vilepuhumine on alati eetilise rollikonflikt – konflikt organisatsiooni ja isiku enda väärtuste vahel. Ühelt poolt võib oodata teda

⁴³ *Ibidem*, lk 95.

⁴⁴ *Ibidem*, lk 96-97.

⁴⁵ Transparency International. 2018, lk 18.

vastandumine ettevõttega, teiselt poolt aga tema enda eetiliste tõekspidamistega, sealjuures võivad kaalumiskohaks olla ka tajutavad kohustused avalikkuse ees või näiteks sama eriala esindajate ees.⁴⁶ Kuna aga selge on, et vilepuhumisega võivad isikute jaoks kaasneda vägagi olulised tagajärjed, on oluline, et nad saaksid väärkäitumisest teavitamisel olla kindlad, et neile on tagatud vajalik kaitse.

Kaitse tuleb tagada igasuguse ebaõiglase kohtlemise eest, mis võib isikule osaks saada seetõttu, et ta on teavitanud kellegi väärkäitumisest. Ebaõiglane kohtlemine võib seisneda nii isiku diskrimineerimises, ta ebasoodsasse olukorda asetamises kui ka kättemaksus.⁴⁷ Mõningat ebaõiglast kohtlemist on lihtsam tuvastada kui teisi, näiteks juhul, kui isikul vähendatakse palka, talle määratakse distsiplinaar karistus või koguni vallandatakse. Keerulisem on ebaõiglase kohtlemise tuvastamine aga juhtudel, kus see ei toimu nii ametlikus vormis, näiteks on ebaõiglast kohtlemist keerulisem näidata juhtudel, kus isikule ei võimaldata enam koolitusi või hakatakse teda tõrjuma. Seaduse tasandil peaks ebaõiglase kohtlemise loetelu olema pigem lahtine, vältimaks olukorda, kus mõni tegu jääb kogemata kaitse alt välja, kuna ei osatud seda ette näha. Isik peaks olema kaitstud ka juhtudel, kus ebaõiglane kohtlemine jääb üksnes katse staadiumisse või teda ähvardatakse ebaõiglase kohtlemisega. Samuti ei tohiks kaitsele seada ajalisi piiranguid, sest tagakiusamine võib aset leida ka hiljem. Nii on olnud juhtumeid, kus isikut on taga kiusatud ka kas kuid või koguni aastaid hiljem. Ka ei tohiks kaitse olla seotud nt töösuhte kestusega – ka lõppenud töösuhte puhul on võimalik, et kiusamine jätkub, nt takistatakse tal uue töökoha leidmist.⁴⁸

Üks tõhusamaid viise, mis aitab vältida väärkäitumisest teavitajale kättemaksmist, on see, kui teavitaja isik jääb võimalikule tagakiusajale teadmatuks – nii ei ole isikule teada, kellele ta kätte peaks maksma. Boonusena aitab see kindlustada ka seda, et kogu tähelepanu läheb sellele teole, millest teavitati, mitte aga vilepuhuja isikule, nagu see sageli kipub olema. On kaks viisi, kuidas teavitaja isikut kaitsta – isik saab teha teavituse kas konfidentsiaalselt või anonüümselt. Konfidentsiaalse teavitamise puhul teab teavitaja isikut vaid teavituse saaja, kes ei tohi seda avalikustada ilma teavitaja selgesõnalise loata. On riike, näiteks Prantsusmaa, kus selline ilma loata avalikustamine on karistatav. Sealjuures ei kehti avalikustamise keeld üksnes isiku nimele, vaid ka muule infole, mis võimaldaks teavituse teinud isikut kindlaks teha. Nii näiteks on isiku kindlaks tegemine teiste poolt lihtsam juhtudel, kus mõnda asjaolu teavadki väga

⁴⁶ Jubb, P. B., lk 78.

⁴⁷ Transparency International. 2013, principle 6.

⁴⁸ Transparency International. 2018, lk 21-23.

vähesed või on tegu väga väikse töökollektiiviga. Anonüümse teavitamise puhul ei tea aga ka teavituse saaja, kes teavituse tegi.⁴⁹

Kuna vilepuhujad sageli kardavad kas tagakiusamist või juba oma isiku avalikukstulekutki, siis on oluline, et vihje saaks anda ka anonüümselt, kui see just seadusega välistatud pole⁵⁰. Samas võib anonüümne vihjeandmine endaga ka probleeme kaasa tuua. Nii on edaspidine suhtlemine vihjeandjaga keeruline, andmaks lihtsalt märku, et vihjet võetakse tõsiselt ja sellega tegeletakse või näiteks kui on vaja täiendavat infot küsida. Tihti luuakse vihje saatmiseks uued e-mailid, postkasti aga hiljem enam ei kontrollita. On olnud ka juhtumeid, kus uurimine võttis oodatust kauem aega, organisatsioon teavitajat informeerida ei saanud, viimane aga arvas, et tema kaebusele ei reageerita ja pöördus välise osapoole poole.⁵¹ Samas pole ka alati võimalik anonüümsust tagada, seda näiteks ka juhul, kui informatsioon vilepuhujaga isiku kohta levib, ehkki ei tohiks.⁵² Kuigi käesoleva töö autor mõnab, et anonüümse vihjeandmisega võivad kaasneda omad probleemid, leiab ta, et siiski on oluline anonüümse vihjeandmise võimaldamine. See suurendab tõenäosust, et organisatsioon üldse saab väärkäitumisest teada ning annab võimaluse midagi ette võtta, vastupidiselt sellele, kui potentsiaalne vilepuhujaga jätab tagajärgede kartuses info enda teada. Eesti kontekstis on selline võimalus eriti oluline, kuna selle väiksuse tõttu „tunnevad kõik kõiki“ ja muidu ehk ei tihkaks teavitada. Samas märku anda sellest, et teavitaja info on oluline ja seda on ka isik ise, siis seda saab ju teha ka organisatsioonisiseselt avalikult – igasugusest väärkäitumisest tuleks tegelikult organisatsiooni sees avalikult rääkida – see aitab suurendada ühtsustunnet, vähendada väärarvamusi ning kahtlusi, annab liikmetele teada, et nad on olulised ning et väärkäitumist ei tolereerita ja sellega kaasnevad tagajärjed. Selleks, et ka anonüümne vihjeandmine oleks tulemuslik ja minimeeriks vajadust teavituse tegijaga ühendust võtta, on autori arvates oluline ka isikute koolitamine teavitamise teemal - täpsemalt selle kohta, millist infot ja kuidas edastada, et see oleks võimalikult põhjalik ja kasutatav edasise uurimise tarbeks. Sellele, et teavituse tegija ei pöörduks avalikkuse poole, kuna ei tea, kas ta vihjega midagi ette võeti, aitab kaasa ajaraamistiku seadmine – nii teab ka anonüümne vihjeandja, et teate menetlemiseks ettenähtud aeg pole veel möödunud.

⁴⁹ Transparency International. 2018, lk 18-20.

⁵⁰ ACFE. Report to the Nations. 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse. Lk 17.

⁵¹ Kenny, K. *et al.*, lk 106-107.

⁵² Jubb, P. B., lk 81.

Oluline on ka see, et väärkäitumisest korrektne teavitaja oleks õigusaktide tasandil kaitstud igasuguse vastutuse eest – tema suhtes ei tohiks alustada distsiplinaarmenetlust, samuti ei tohiks teda vastutusele võtta ei haldus-, tsiviil- ega kriminaalkorras. Teavitaja vastutuse aluseks saab olla ainult see et on tõestatud, et väärkäitumisest teavitanud isik ise rikkus näiteks seadust. Samuti peaks olema tühine kokkulepe või reegel, mis piirab vilepuhuja õigusi või kaitset. Nii peaks olema tühised igasugused konfidentsiaalsus- ja lojaalsuskohustused, mis takistavad väärkäitumisest teavitamist.⁵³ Avalikkuse ette jõudnud juhtumite puhul pole toodud käitumine paraku sugugi haruldane – teavitamise eest on isikutele määratud nii distsiplinaarkaristusi kui vangistatud, juba eespool toodud Danske panga juhtumis püüti isikut aga vaigistada justnimelt läbi konfidentsiaalsuskokkulepete⁵⁴.

Osade riikide seadusandlus näeb vilepuhujate tagakiusamise eest ette kompensatsiooni, kui nad kohtusse pöörduvad, näiteks juhtudel, kus vilepuhujatega käituti seetõttu teisiti või nad koguni vallandati. Kogu kohtuprotsess on aga kulukas ja pigem osutub harva edukaks. Kui ka kompensatsiooni makstakse, on see enamasti mõne aastapalga jagu. Samas võib vilepuhumine isikule aga tähendada seda, et antud valdkonnas on tal töötgemine edaspidi raskendatud. See omakorda on viinud selleni, et vilepuhujatele luuakse toetusfonde, mille allikaks on ettevõtete poolt tasutud trahvid. Samas on ka riike, kus ettenähtud kriteeriume täitvatel vilepuhujatel on õigus teatud protsendile summast, mis riigieelarvesse on laekunud just tänu sellele konkreetsele vilepuhumisele.⁵⁵ Nii on see näiteks Ameerika Ühendriikides, kus vilepuhujale, kes teavitab ettenähtud asutust kas väärtpaberitega seotud rikkumistest või altkäemaksu andmisest välisriigi ametnikele, makstakse 10-30% üle ühe miljoni dollari ulatuvatelt summadelt, mis väärsti käitujalt sisse nõutakse.⁵⁶ Kuigi selline tasu võib ergutada vilet puhuma, peaks eriti neis ühiskondades, kus vilepuhujate maine pole veel väga hea, tasu ettenägemisel kaaluma, kas see võib vilepuhujate mainet hoopis kahjustada.

⁵³ Transparency International. 2013, principles 10, 12.

⁵⁴ Wilkinson, H., lk 1.

⁵⁵ Kenny, K. Whistleblowing: Toward a New Theory. Harvard University Press 2019, lk 212-213.

⁵⁶ Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Public Law 111-203. July 21, 2010, section 922. - <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf> (27.02.2021).

2. Rahvusvaheliste organisatsioonide vilepuhujate kaitse

2.1. Rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus vilepuhujate kaitsmisel

Vilepuhumisse ja selle arengusse on oma tegevusega panustanud ka erinevad rahvusvahelised organisatsioonid, olgu see siis läbi konventsioonide, soovitude, Euroopa Liidu puhul ka läbi direktiivi vastuvõtmise. Mis neid kõiki ühendab, on see, et aluseks on võetud väga erinevate riikide kogemused, andes nii võimaluse koondada kokku riikide parim praktika, mida arvesse võtta edasiste poliitikate kujundamisel. Käesolevas peatükis analüüsibki autor erinevate rahvusvaheliste organisatsioonide tegevust ja soovitusi vilepuhumise edendamisel.

Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) on vilepuhumise temaatikale tähelepanu juhtinud juba mitukümmend aastat, olles rahvusvaheliste organisatsioonide seas teenäitaja. Esmakordselt puudutas OECD vilepuhumise temaatikat 1998. aastal vastuvõetud dokumendis, mis käsitles soovitusi soodustamiseks eetilist käitumist avalikus sektoris, olles seega pehme õiguse instrument. Dokumendis sätestatud 12st printsiibist üks puudutas väärkäitumisest teavitamist. Selle printsiibi kohaselt on oluline, et avalikud teenistujad teaksid oma õigusi ja kohustusi, kui nad teavitavad väärkäitumisest avalikus teenistuses, olgu see siis üksnes kahtlus või kindel teadmine väärkäitumisest. Avalikus teenistuses töötavatele isikutele peaks teada olema reeglid ja protseduurid, kuidas väärkäitumisest teavitada, samuti peaks paigas olema vastutusahel. Lisaks peavad isikud teadma, milline kaitse neile väärkäitumisest teavitamisel tagatud on.⁵⁷ Kuigi vilepuhumist kui terminit sellest dokumendist ei leia, on mainitud printsiibis siiski lühidalt välja toodud peamised põhimõtted, mis vilepuhumise reeglistiku kehtestamisel olulised on. Nagu näha, jäi see väga üldisele tasemele ning keskendus üksnes teavitamisele avalikus sektoris, samas viidates, et teavitamiseks ei pea olema tõsikindlat teadmist rikkumisest, piisab üksnes kahtlusest. See omakorda peaks andma kindlust laiemale ringile vilepuhujatele teavituse tegemiseks, kuna vilepuhujate võimalused vettapidavate tõendite hankimiseks võivad olla piiratud.

Scaturro juhib tähelepanu, et OECD vaates on väärkäitumisest teavitamine küll avaliku teenistuja õigus sõnavabadusele, kuid sellega kaasneb ka kohustus kinni pidada ettenähtud protseduurireeglitest. Et aga dokument ei too välja konkreetseid väärkäitumisi, võib see tema hinnangul viia selleni, et riigid tõlgendavad seda soovitust kas liialt kitsendavalt, näiteks

⁵⁷ OECD. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service. C(98)70/FINAL, adopted 23.04.1998, lk 5.

hõlmatakse vaid eetilist käitumist puudutavad teod, või hoopis liigselt laiendavalt, hõlmates ka kõik teod, mis väljuvad avaliku sektori korrupsiooni raamidest.⁵⁸ Arvestades asjaolu, et iga riik peaks looma enda jaoks sobiva väärkäitumisest teavitamise raamistiku, ei pruugi liiga ulatusliku ringi tegudest teavitamise puhul kaitse tagamises esialgu midagi liigkeerulist paista – mida laiaulatuslikumalt läheneda, seda tõenäolisemalt tuleb päevavalgele ka rohkem tegusid, mis aktsepteeritavad pole. Samas aga peaks kuskile siiski tõmbama piiri. Näiteks diskrimineerimisvaidluste puhul lähtutakse ümberpööratud tõendamiskoormisest, mis tähendab, et väidetav diskrimineerija peab vastutusest vabanemiseks tõendama, et isikut ei diskrimineeritud teavituse tegemise tõttu. Liiga laia tõlgendamise tagajärjeks võib olla diskrimineerimisvaidluste arvu kasv ning võib järgneda ka põhjendamatu vastutusele võtmine, sest näiteks edutamise valiku põhjendatuse tõendamine polegi alati nii kerge. Tasub mees pidada ka, et kuigi igal riigil on vaba voli vastu võtta erinevaid seadusi, mis käsitlevad vilepuhumist, tagab tõhusama kaitse siiski see, kui vilepuhumisega seonduv on võimalikult palju koondatud. Ka avalik ja erasektor on oma tegevuses üha rohkem lõimunud, seega kontsentreeritum õiguslik regulatsioon võimaldab ka potentsiaalsel väärkäitumisest teavitajal aru saada, millisest teost teavitamisel milline kaitse talle rakendub.

Mainitud dokument oli jõus 2017. aasta alguseni, mil selle asemel võeti vastu avaliku teenistuse ausameelsuse soovitused. Dokument on eelnevast detailsem, rõhudes samas rohkem väärtustele kui reeglitele. Nii seatakse soovitustega teiste seas eesmärgiks arendada juhtide oskusi olukordades, kus on vaja langetada otsuseid avaliku teenistuse ausameelsusega seoses, kus muuhulgas võivad tõusetuda küsimused väärkäitumisest. Rõhku pannakse ametnike informeerimisele, koolitamisele organisatsiooni reeglitest, poliitikatest, protseduurireeglitest teavitamisele, mis kõik on eelduseks sellele, et ametnikud teaks, millist käitumist neilt oodatakse. Samuti on olulised mingi aja tagant toimuvad koolitused, tõstmaks teadlikkust ja arendamaks oskusi käituda olukordades, kus võivad tõusetuda erinevad eetilised dilemmad. Ametnikele peab olema teada, kelle poole pöörduda nõu saamiseks, kui tõusetuvad näiteks huvide konflikti küsimused.⁵⁹ Seega selle asemel, et ranged reeglid ette kirjutada, rõhutakse pigem käitumisele, mida avalikus sektoris näha soovitakse.

1999. aastal jõustus aga OECD konventsioon rahvusvahelistes äritehingutes välisriigi ametiisikutele altkäemaksu andmise vastu võitlemise kohta. 2009. aastal võeti konventsiooni

⁵⁸ Scaturro, R. Defining Whistleblowing. Research Paper Series No. 05. International Anti-Corruption Academy 2018, lk 5.

⁵⁹ OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. C(2017)5, adopted on 26.01.2017, lk 7-8.

osapoolte poolt vastu soovitud, mis sisaldavad täiendavaid meetmeid konventsiooni eesmärgi saavutamiseks. Muuhulgas käsitletakse seal ka väärkäitumisest teavitamisega seonduvat, mis on teine kord, kui OECD seda oma soovitudes rõhutab. Selle kohaselt peaksid liikmesriigid hoolitsema, et avaliku ja erasektori töötajate puhul, kes teavitavad väärkäitumisest mõistlikel kaalutlustel ja heas usus pädevaid organeid, oleks tagatud kaitse nende diskrimineerimise või distsiplinaarmenetluse läbiviimise eest. On oluline, et oleks paika pandud kindlad kanalid, mille kaudu õiguskaitseasutustele kahtlustest teada anda. Sealjuures peaks olema vastu võetud meetmed, mis hõlbustavad avalikel teenistujatel endil, kas siis otse või sisemiste kanalite kaudu, õiguskaitseasutustele väärkäitumise kahtlustest teada andma.⁶⁰ Kuigi fookus on siin kitsalt altkäemaksu andmisel välisriigi ametiisikutele, tuleks kaitse tagada nii avaliku kui erasektori esindajatele.

Ka Euroopa Nõukogu puhul võib väärkäitumisest teavitajate kaitset sisaldavaid sätteid leida eri regulatsioonidest, sealjuures võeti esimesed konventsioonid, kus tähtsustati ka vilepuhujate kaitset, vastu 1999. aastal. Nii võib korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsiooni artiklist 22 leida kohustuse, mille kohaselt peab riik võtma meetmed, tagamaks asjakohast ja tõhusat kaitset isikutele, kes teatavad konventsioonis nimetatud kuritegudest nagu altkäemaksu andmine ja võtmine erinevate osapooltega seoses, otsuse tegemise mõjutamine, korruptsioonikuritegude toimepanemisest saadud tulude rahapesu ning raamatupidamiskuriteod. Samuti tuleb tagada asjakohane ja tõhus kaitse isikutele, kes teevad muul viisil koostööd uurimis- või kohtuasutustega, samuti tunnistajatele, kes annavad ütlusi nimetatud kuritegude kohta.⁶¹ Sealjuures tuleb konventsiooni seletuskirja kohaselt tunnistajana mõista isikut, kes omab infot konventsioonis käsitletud korruptsioonikuritegude kohta, hõlmates sealjuures vilepuhujaid.⁶²

Samuti võib leida sätte väärkäitumisest teavitajate kaitseks korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioonist. Nimelt käsitleb konventsiooni artikkel 9 töötajate kaitsmist. Selle kohaselt peab riik oma õigusaktidega tagama kohase kaitse ebaõiglaste tagajärgede eest töötajatele, kel on alust kahtlustada korruptsiooni ning kes oma kahtlustest heauskselt teada

⁶⁰ OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Adopted on 26.11.2009, lk 6-7.

⁶¹ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. – RT II 2001, 28, 140.

⁶² Council of Europe. Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. 1999, paragraph 111. – Arvutivõrgus:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44> (14.03.2020).

annavad kas vastutavatele isikutele või ametiasutustele.⁶³ Konventsiooni seletuskirja kohaselt on sobiv kaitse selline, mis julgustaks oma kahtlustest teada andma, kuna tihti jäetakse korruptiivsetest tegudest teavitamata just seetõttu, et kardetakse negatiivseid tagajärgi. Nii võib kaitset tagavaks meetmeks olla näiteks tööandja kohustus maksta kompensatsiooni töötajatele, kellele on rakendatud ükskõik milliseid karistusi korruptsioonikahtlusest teavitamise tõttu. Need karistused võivad teiste seas olla näiteks madalamale ametikohale üleviimine või vallandamine. Samuti ei tohi seletuskirja kohaselt teavitamist käsitleda konfidentsiaalsuskohustuse rikkumisena. Kaitse tuleb tagada töötajatele, kes teavitavad heas usus, kui neil on kahtlustamiseks mõistlik alus.⁶⁴

Samas tuleb tähele panna, et kuigi nende konventsioonidega nähakse ette ka väärkäitumisest teavitajate kaitse, käsitlevad need üksnes korruptsioonijuhtumeid, jättes seega kaitse alt välja kõikvõimalikud muud väärkäitumise juhtumid, mis samuti kaitset vajaksid. Ühtlasi on need sätted küllaltki üldised ega kaitse seega vilepuhujat vajalikul tasemel. Seetõttu tuleb riikidel oma seadustes vilepuhumist reguleerides käsitleda seda laiemalt.

Ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (EIÕK) võib leida sätteid väärkäitumisest teavitajate kaitsmiseks, seda läbi artikli 10, mis käsitleb sõnavabadust.⁶⁵ Nimelt on Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) lahendis *Guja vs. Moldova*⁶⁶ asunud seisukohale, et avalik teenistuja võib oma töö käigus saada teavet, mis seejuures võib olla ka salajane, mille suhtes avalikkusel on põhjendatud huvi. Antud juhul töötas kaebaja Moldova peaprokuratuuris ja avalikustas meediale talle töö käigus teatavaks saanud infot, tehes seda heauskselt ja omamata alternatiivset võimalust teavitamiseks. Kaebaja vabastati peale teavitamist ametist. Moldovas puudus tol hetkel vilepuhujaid kaitsev seadusandlus ja ka asutusesiseselt poldud kehtestatud mingit teavitamise protseduuri. Sealhulgas poleks aidanud ka peaprokuröri teavitamine, kuna ta polnud sõltumatu. Seega laieneb kohtu arvates ebaseaduslikust või kuritegelikust tegevusest teavitajale väljendusvabaduse kaitse.

Juba Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 2009. aasta raportis vilepuhujate kaitse kohta, mis põhines liikmesriikide olukorra kaardistamisel küsitluste teel, jõuti järeldusele, et

⁶³ Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon. – RT II 2000, 27, 164.

⁶⁴ Council of Europe. Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption. 1999, paragraph 66-72. – Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45> (14.03.2020).

⁶⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

⁶⁶ EIKo 14277/04, *Guja vs. Moldova*, p 72-97.

vilepuhujate kaitset liikmesriikides on vaja tugevdada, sealhulgas peaks oma panuse andma Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee.⁶⁷ 2014. aastal võttiski Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee vastu soovitus CM/Rec(2014)7⁶⁸, kus sätestatakse põhimõtted, millest liikmesriigid võiksid lähtuda nii vastavate õigusaktide vastuvõtmisel kui ka muudatuste tegemisel olemasolevatesse regulatsioonidesse, kui see on nende õigussüsteemi silmas pidades sobiv ja vajalik.

2016. aasta OECD liikmesriikide ministrite kohtumisel Pariisis võeti vastu deklaratsioon, kus lisaks rõhutamisele, kui oluline on tugev ja tõhus väärkäitumisest teavitajate kaitse, rõhutati ka seda, et kaitse peab olema tõhus ja reaalne. Kuigi OECD on pikalt tegelenud sellega, et väärkäitumisest teavitajatele tagataks parem kaitse ning ka liikmesriigid on seda vajalikuks pidanud, on sellegipoolest üksnes väike osa neist vastu võtnud terviklikud ja laiaulatuslikud väärkäitumisest teavitajate seadused, mis tagavad kaitse nii avaliku kui erasektori väärkäitumisest teavitajatele. 2016. aastaks oli 2009. aasta soovitustele vastavad seadused vastu võtnud 41 liikmesriigist üksnes 14. Just erasektori vilepuhujate kaitsega on rohkem probleeme, kuna paljud riigid tagavad teavitajate kaitse ainuüksi avalikus sektoris. Samas on väga levinud, et vilepuhujate kaitse on tagatud fragmentidena eri seadustes, kus pole välistatud ka nende omavaheline kohatine vastuolu.⁶⁹ Mitmes eri seaduses nõ laialiolek võib kaasa tuua selle, et ka vilepuhujale jääb arusaamatuks, mis võivad olla teavitamise tagajärjed ja kuidas teda kaitstakse, seega võib ta jätta sellises olukorras teavituse pigem tegemata.

Ka on riigiti erinevad väärkäitumised erinevalt kaitstud, sealhulgas korruptsioonijuhtumid. Isegi juhul, kui riigis on vastu võetud laiaulatuslik vilepuhujate kaitse seadus, siis on selles sätestatud küll peamine, nimelt avalikustamise mehhanismid ning kaitse tagakiusamise eest, küll aga on ka nende riikide seadustes sageli vilepuhujate kaitse erinev erinevate väärkäitumiste osas. Näiteks võivad sõltuvalt avalikustatavast väärteost erineda teavitamise kanalid, võib olla tagatud kaitse erinevatele väärkäitumisest teavitajatele, erineda väärkäitumisest teavitajate kaitse, erineda võimalused teavitada konfidentsiaalselt või anonüümselt. Kasutatakse erinevaid meetodeid, julgustamaks teavitama, näiteks kasutades teadlikkuse tõstmise kampaaniaid, aga ka rahalisi stiimuleid. Kasutatakse ka erinevaid heastamise meetmeid teavitajatele, keda on taga

⁶⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The Protection of “whistle-blowers”. Doc. 12006. 14.09.2009.

⁶⁸ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. 30.04.2014. – Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/09000016807096c7> (20.03.2020).

⁶⁹ OECD. 2016, lk 11-25, 105.

kiasatud, samuti erinevad distsiplinaarkaristused vääritud teo toimepannutele.⁷⁰ Seega, kuigi nii OECD kui ka Euroopa Nõukogu on vilepuhumise süsteemide edendamiseks riikides üksjagu panustanud, on näha, et arenguruumi on veel rohkesti. Kuigi riigiti on praktika erinev täiesti aktsepteeritav, on eri riikides vilepuhujate kaitse täna erinevam kui võiks olla.

Samas, olgugi et nii OECD kui Euroopa Nõukogu on vilepuhujate kaitset käsitlenud mitmes oma dokumendis, on enamik neist jäänud sisu poolest suhteliselt üldisele tasemele. Kuigi tuleb tõdeda, et mida hilisema dokumendiga on tegu, seda põhjalikumad kipuvad need olema. Saab järeldada, et varasemad üldsõnalisemad juhised pole viinud soovitud tulemusteni ehk mõjusama vilepuhujate kaitseni. Kuna eelnevalt toodud instrumendid olid valdavalt soovituslikku laadi, peale konventsioonide, liitus vilepuhujate õiguste eest seismisega ka Euroopa Liit, võttes vastu direktiivi 2019/1937⁷¹, mida rahva seas kutsutaksegi vilepuhujate (kaitse) direktiiviks, mida autor käesolevas töös samuti käsitleb.

Euroopa Liidu tasandil võeti vilepuhujate kaitseks vastu direktiiv 23. oktoobril 2019, kehtestades sellega teatud valdkondades ühised miinimumstandardid nende isikute kaitsmiseks, kes teavitavad liidu õiguse rikkumisest. Need valdkonnad hõlmavad tooteohutust ja nõuetele vastavust; riigihankeid; finantsteenuseid, -tooteid ja -turgusid ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamist; transpordiohutust; kiirguskaitset ja tuumaohutust; keskkonnakaitset; toiduainete ja sööda ohutust, loomatervist ja loomade heaolu; tarbijakaitset; rahvatervist; eraelu puutumatust ja isikuandmete kaitset ning võrgu- ja infosüsteemide turvalisust; liidu finantshuve kahjustavaid rikkumisi ning siseturuga seotud rikkumisi, muuhulgas näiteks äriühingu tulumaksu käsitlevate normide rikkumist, sh õigusaktide eesmärgiga vastuolus olevate maksusoodustuste saamiseks õigusnormide rikkumist, mis puudutavad liidu konkurents- ja riigiabi. Kui valdkondlikes liidu õigusaktides on asjaomast küsimust kohustuslikus korras reguleeritud, kohaldatakse valdkondlikke õigusakte. Samas võivad riigid ise laiendada kaitset ka rohkematele valdkondadele (art 1-3). Küll aga ei kata direktiiv nt töötajate töötingimuste, tervise ega turvalisusega seotud teavitamist. Kuigi Abazi sõnul pole üheselt selge, miks direktiiv neid teemasid ei hõlma, peitub tõenäoline põhjus direktiivi õiguslikus aluses, milleks on Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikkel 114, mis näeb ette eelkõige siseturu huvide kaitsmise. Samal ajal on tööõigus enamasti liikmesriikide reguleerida ning

⁷⁰ OECD. 2016, lk 11-25, 105.

⁷¹ 23. oktoobri 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. – ELT L 305, lk 17-56. Käesolevas peatükis direktiivile viitamisel peetakse silmas just nimetatud direktiivi.

töötingimused on eraldi kajastatud ELTLi artiklis 153. Ka kehtib Euroopa Liidu ametnikele eraldi regulatsioon.⁷²

Direktiiv tuleb liikmesriigi õigusesse üle võtta hiljemalt 17. detsembriks 2021. Erasektori juriidilistel isikutel, kellel töötajaid 50-249, on asutusesisese teavituskanali loomiseks aega kuni 17. detsembrini 2023 (art 26), saades nii rohkemate töötajatega organisatsioonidega võrreldes lisaajaga.

Siin aga ongi oluline tähele panna, et direktiiv kohaldub eelkõige Euroopa Liidu õigusega kokkupuudet omavates valdkondades, erinevalt näiteks Euroopa Nõukogu poolt vastu võetud soovitustest, mille eesmärk ongi tugevdada just liikmesriikide endi siseriiklikke regulatsioone, mis käsitleksid võimalikult laia väärkäitumiste ringi ning kaitset omavate isikute ringi ega näe ette, et kaitse peaks olema tagatud üksnes teatud valdkondades. Seega oleks direktiivi ülevõtmisel mõistlik kaaluda, kas lähtuda kitsalt direktiivist tulenevast või läheneda teavitajate kaitsele laiemalt. Järgnevalt vaatabki autor lähemalt, mida need erinevad rahvusvahelised aktid ette näevad.

2.2. Väärkäitumisest teavitaja

Nagu ka peatükis 1.1 on välja toodud, et väärkäitumisest teavitaja peaks hõlmama igasuguseid isikuid, kes võivad mingi tööalase kokkupuute tõttu olla täheldanud väärkäitumist, ei ole riikide lähenemine alati siiski nii laiaulatuslik. Kuna rahvusvaheliste organisatsioonide eesmärk vilepühumise alaste regulatsioonide ja juhendite vastuvõtmiseks on peamiselt just liikmesriikide toetamine enda seaduste vastuvõtmisel, on oluline vaadata, kuidas need organisatsioonid käsitlevad isikute ringi, kellele peaks väärkäitumisest teavitamisel laienema kaitse.

Nii võib näiteks OECD käsitluses välisriigi ametnikule altkäemaksu andmisest õiguskaitseorganile teavitajaks olla iga isik, teavitaja võib olla ka töötaja, kes ettevõttesiseselt teavitab väärkäitumisest, samamoodi võib väärkäitumisest teavitaja olla kolmas isik, kes pöördub teavituse tegemiseks kas õiguskaitseasutuse või siis meedia poole. Välistatud ei ole ka see, et teavituse tegija on ise väärkäitumisega seotud. Kaitse tuleks tagada kõikidele väärkäitumisest teavitajatele, sõltumata nende motiividest, kaitse tagamise mõttes ei oma

⁷² Abazi, V. The European Union Whistleblower Directive: A „Game Changer“ for Whistleblowing Protection? – Industrial Law Journal 2020/49 (4), lk 646-647.

tähtsust ka see, kas (esmal) tehakse teavitus asutusesiseselt või pöörduetakse mõne välise organi poole, on see siis õiguskaitseasutus, meedia, valitud valitsuse ametnik või näiteks mõni mittetulundusühing.⁷³ Väärkäitumisest teavitaja võib olla nii era- kui avaliku sektori töötaja, kes teeb teavituse pädevatele organitele mõistlikel kaalutlustel ja heas usus.⁷⁴ Ka OECD avaliku teenistuse ausameelsuse soovitusel nähakse ette, et väärkäitumisest teavitajate kaitse peab tagama igasuguse ebaõiglase kohtlemise eest, eeldusel, et isik on teavituse teinud mõistlikel alustel ja heas usus.⁷⁵ Mõistlikel alustel ja heas usus teavitajatele kaitse tagamist peab OECD oluliseks ka arengukoostöös osalevatele riigiametnikele ja rakenduspartneritele, kes teavitavad korruptsioonikahtlusest.⁷⁶ Nii nähtub, et OECDl on erinevates soovitusel sarnane lähenemine sellele, mis juhtudel tuleb tagada kaitse - piisab üksnes sellest, et on reaalne alus arvata, et keegi on vääriti käitunud. Teisisõnu peab teavitajal olema üksnes mõistlik kahtlus, tal ei pea olema tõsikindlaid tõendeid vääriti käitumise kohta. Teavitamisele peaks järgnema uurimine, sest nagu ka eespool välja on toodud, siis teavitaja on isik, kel endal ei ole võimu väärkäitumise lõpetamiseks ja samamoodi võivad olla piiratud tema võimalused koguda tõendeid selle kohta, et tõepoolest on väärkäitumine üldse aset leidnud.

Oma soovitusel defineerib Euroopa Nõukogu aga vilepuhujat kui iga isikut, „kes oma tööalaste suhetega seoses raporteerib või avalikustab informatsiooni seoses ohuga või kahjuga avalikule huvile, on see siis avalikus või erasektoris“. Raporteerimine võib aset leida nii organisatsiooni või ettevõtte siseselt kui ka vastavale välisele organile, avalikustamist tuleks aga mõista kui teavituse tegemist avalikkusele. Selleks, et raporteeritav või avalikustatav informatsioon kvalifitseeruks avaliku huvi alla, peab teavitatav väärkäitumine, mis iseenesest võib esineda nii tegevuse kui tegevusetuse vormis, kujutama kahju või ohtu avalikule huvile. See, mis mingi riigi jaoks jääb avaliku huvi raamidesse, tuleks selgesõnaliselt paika panna, kuid kindlasti peaks kõikide liikmesriikide jaoks avalik huvi hõlmama inimõiguste rikkumisi, seaduserikkumisi, riske rahvatervisele ja turvalisusele ning keskkonnariske. Kaitstud peaksid olema kõik avalikus ja erasektoris töötavad isikud, olenemata sellest, milline suhe neil tööandjaga on, samuti ei tohiks tähtsust omada see, kas nad saavad oma töö eest palka või mitte. Kaitse peaks laienema ka endistele töötajatele ja võimalusel neile, kelle töösuhe on alles algamas ja nad on kas värbamisprotsessi raames või siis muude lepingueelsete läbirääkimiste käigus omandanud teavet ohu või kahju kohta avalikele huvidele. Kui isik tegi teavituse eeldusel, et tal oli mõistlik

⁷³ OECD. The Detection of Foreign Bribery. 2017, lk 30.

⁷⁴ OECD. 2009, p IX iii.

⁷⁵ OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. C(2017)5, adopted on 26.01.2017, lk 8.

⁷⁶ OECD. Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption. 2016, p 7 i.

alus uskuda selle täpsusesse, ent see ei osutunud nii oluliseks, või oht, mida teavitaja tajus avalikule huvile, ei realiseerunud, siis ainuüksi see ei saa olla aluseks sellele, et talle ei laiene väärkäitumisest teavitajale kohalduv kaitse.⁷⁷ Ka avalikustamise motiiv ja teavitaja heauskne käitumine ei ole siin määravaks, küll aga ei tohiks kaitse kohalduda juhul, kui isik teeb tahtlikult ja teadlikult valeteavituse. Kahju võib olla põhjustatud nii organisatsioonile endale, teenuse kasutajatele kui ka laiemale üldsusele. Oluline on, et iga ühiskonnaliige saaks aru, mis teod on kaetud, mis mitte, et siis selle pinnalt teha kaalutletud otsus. Sealjuures ei pea väärkäitumine olema sugugi tahtlik.⁷⁸

Kui teave ohu või kahju kohta avalikele huvidele puudutab riikliku julgeoleku, luure või kaitseküsimusi, rahvusvahelisi suhteid või avalikku korda, siis võib ette näha erireeglid, sealhulgas isikute õigustele ja kohustustele,⁷⁹ siiski ei või vilepuhujaid jätta täielikult kaitseta. Erisuste aluseks on just omatava teabe sisu, mis tähendab, et ka kõikvõimalikud erisused peavad tulema sellest, mitte aga sellest, mis isikute kategooriaga on tegemist. Näiteks ei saa piirata kõikide politseiametnike õigusi, samas võivad piirangud laieneda ka mittesõjaväelistele isikutele, kes oma töise seotuse tõttu omandavad infot avalikku huvi ähvardavast ohust.⁸⁰ Samas rõhutab Euroopa Nõukogu, et soovitudes toodud põhimõtted ei piira õiguslike ja muude ametialaste privileegide kaitseks kehtestatud eeskirjade olemasolu, mis on juba väljakujunenud ja ühiskonnas tunnustatud.⁸¹ Näiteks läheb siia alla kutsesaladuse hoidmise kohustus. Nii ei tohiks advokaadile, kes rikub konfidentsiaalsuskohustust ja teavitab infot, mis ta on oma kliendilt saanud, laieneda väärkäitumisest teavitaja kaitse, välja arvatud juhul, kui see on seadusega ette nähtud, näiteks rahapesukuritegudest teatamise puhul⁸².⁸³

Euroopa Liidu vilepuhujate direktiivi kohaselt tuleks kaitse tagada nii era- kui avalikus sektoris töötavate rikkumisest teavitavate isikute suhtes, kelleks on näiteks töötajad, kaasa arvatud

⁷⁷ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p-d a-b, 2-4, 22.

⁷⁸ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p-d 2, 44-45, 85.

⁷⁹ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 5.

⁸⁰ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 46-47.

⁸¹ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 6.

⁸² Eestis on advokaadikonfidentsiaalsus siiski laiem ja ka rahapesukuritegude puhul pole advokaadil teavitamiskohustust. Nimelt näeb rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 49 lg 5 ette erandi teavitamiskohustusest, kui advokaat „hindab kliendi õiguslikku olukorda, kaitseb või esindab klienti kohtu-, vaide- või muus sellises menetluses, sealhulgas nõustab klienti menetluse alustamise või vältimise küsimuses, sõltumata sellest, kas teave on saadud enne menetlust, menetluse kestel või pärast menetlust“. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. - RT I, 14.04.2021, 6. Advokatuuriseaduse § 45 lg 5 laseb konfidentsiaalsusenoolest erandi teha ainult esimese astme kuriteo ärahoidmiseks. Selleks peab advokaat esitama kirjaliku taotluse kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks halduskohtu esimehele või tema määratud sama kohtu halduskohtunikule. Advokatuuriseadus. - RT I, 22.12.2020, 38.

⁸³ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 48.

avalikud teenistujad, füüsilisest isikust ettevõtjad, vabatahtlikud, tasu saavad ja mittesaavad praktikandid, aktsionärid, ettevõtja juht-, haldus- või järelevalveorganisse kuuluvad isikud, aga ka tarnijate, töövõtjate, alltöövõtjate järelevalve ja juhendamise all töötavad isikud. Kaitse laieneb nii isikutele, kelle töösuhe pole veel alanud – sel juhul peab isik olema saanud rikkumist käsitleva teabe kas värbamisprotsessi või muude lepingueelsete läbirääkimiste kaudu, kui ka isikutele, kelle töösuhe on juba lõppenud. Samuti kohaldatakse kaitsemeetmeid asjakohasel juhul abistavate isikute suhtes, juriidiliste isikute suhtes, kellel on seos rikkumisest teavitava isikuga, näiteks kuuluvad teavitajale, teavituse teinud isik töötab juriidilise isiku heaks või on neil muu tööalane seos, ja ka kolmandate isikute suhtes, kellel on seos rikkumisest teavitanud isikuga ja kellele võidakse seetõttu avaldada survemeetmeid tööalases kontekstis. Nendeks võivad olla näiteks teavitanud isiku sugulased ja kolleegid (art 4). Rikkumine saab olla nii tegu kui tegevusetus, mis on kas ebaseaduslik või vastuolus direktiivi kohaldamisalasse kuuluvate valdkondade õigusnormide eesmärgiga. Sealjuures võib teavitada nii juhul, kui selle toimepanemise või potentsiaalse toimepanemise kohta on põhjendatud kahtlus, rikkumine on juba toime pandud või suure tõenäosusega pannakse toime, aga teavitada võib ka rikkumise varjamise katse puhul. Oluline on siin aga rikkumisest teavitava isiku tööalane seos organisatsiooniga, mille rikkumise kohta teavitus tehakse (art 5). Rikkumisest teavitavatel isikutel on õigus kaitsele, kui neil oli põhjendatud alus arvata, et esitatav teave on tõene ning nad teavitasid rikkumisest selleks ettenähtud kanalit pidi. Liikmesriikide otsustada on jäetud see, kas teavitamine võib olla ka anonüümne. Kui anonüümse teavitaja isik siiski tuvastatakse, on tal samuti õigus kaitsele (art 6).

Seega nii OECD, Euroopa Nõukogu kui Euroopa Liit leiavad, et kaitsta tuleks võrdselt nii era- kui avaliku sektori töötajaid. Üldjoontes nähakse ka nii Euroopa Nõukogu soovitusel kui ka Euroopa Liidu direktiivis ette küllalki lai isikute ring, kellele kaitse kohalduks lisaks organisatsiooni praegustele töötajatele. OECD puhul võib välisriigi ametnikule altkäemaksu andmisest teavitajaks olla ka kolmas isik. Seega on OECD puhul teavitajate ring kõige laiem – teavituse saavad teha ka isikud, kes ei tööta ei altkäemaksu andnud organisatsiooni ega altkäemaksu saanud institutsiooni heaks, vaid info on nendeni jõudnud muid kanaleid pidi. Siiski saavad nemad teavituse tegemiseks pöörduda kas õiguskaitseasutuse või meedia poole, organisatsioonile otse teavitamise võimalust konventsioonist ei nähtu. Kui Euroopa Nõukogu soovitusel peab teavitaval isikul siiski mingi tööalane kokkupuude olema isikuga, kelle kohta teavitus tehakse ja see nõue on ka EL direktiivi puhul, nähtub EL direktiivist, et kaitse saajate ring peaks vajadusel laienema ka kolmandatele isikutele, kes on kuidagi teavitajaga seotud ja võivad seetõttu kannatajaks osutuda. Ehk teisisõnu ei tule kaitset tagada üksnes

teavitajale, vaid ka teistele isikutele, kes selle teavituse tõttu võivad kaitset vajada. Sellised isikud võivad olla näiteks teavitaja perekonnaliikmed. Küll aga loeb direktiivi sõnastusest välja, et ka neil isikutel peab siiski olema tagakiusajaga tööalane kokkupuude. Ehk siis tuleb kaitse tagada ka isikutele, kes nt lähedase isiku tehtud teavituse tõttu langevad ise kättemaksuohvriks tööalases kontekstis. Lisaks tuuakse direktiivis välja ka vajadusel kaitse tagamine juriidilisele isikule, mida Euroopa Nõukogu soovitustes ega OECD dokumentides ei käsitleta. Juriidiline isik võib vajada kaitset nt juhtudel, kus juriidiline isik kuulub teavituse teinud isikule. Euroopa Nõukogu piiritleb kaitstavate isikute ringi nendega, kes teevad teavituse avalikes huvides, samas näeb EL direktiiv ette kaitse neile, kes teavitavad rikkumistest, mis jäävad direktiivi sisulisse kohaldamisalasse. Nii OECD kui Euroopa Nõukogu käsitluses on oluline, et teavitaja tegutseks heas usus selles osas, et ta usuks, et edastatav teave on tõene. See, kas isikul on ka mingi kõrvaline motiiv teavitust teha, näiteks vääriltult käituva isiku teo ilmsikstulekul on teavitajal suur tõenäosus saada tema ametikoht endale, ei oma kaitse saamise juures tähtsust. Küll aga peaks isik kaitsest ilma jääma, kui ta teeb teadvalt valeteavituse.

2.3. Teavitamise viisid ja kanalid

Selleks, et võimalikku väärkäitumist täheldades julgeksid isikud ka sellest teada anda, on väga oluline, et nad teaksid, kellele poole ja mis viisil tuleb pöörduda. Laias laastus saab teavitamise kanalid rahvusvaheliste organisatsioonide kohaselt jagada kolmeks: teavituse saab teha kas asutusesiselt, -väliselt või siis avalikkusele. Küll aga on erinevates dokumentides võimalikud viisid ja kanalid erineva põhjalikkusega välja toodud, ühtlasi ei ole need üks-ühele samastatavad. OECD kohaselt saab näiteks välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmisest ettevõttesiselt teada anda töötaja, kui tegu on aga õiguskaitseasutuse või meedia poole pöördumisega, saab seda teha iga isik, sealhulgas järelikult ka töötaja. Kaitse tagamise mõttes ei oma tähtsust ka see, kas (esmal) tehakse teavitus asutusesiselt või pöördutakse mõne välise organi poole, on see siis õiguskaitseasutus, meedia, valitud valitsuse ametnik või näiteks mõni mittetulundusühing.⁸⁴ Oluline on, et teavitus tehakse pädevatele organitele.⁸⁵ See, millised on pädevad organid, keda teavitada, on iga liikmesriigi enda otsustada. Kuigi näiteid on OECD puhul toodud mitmeid, siis see ring, kellele teavituse saab teha, nii lai ilmset enamikes riikides pole.

⁸⁴ OECD. The Detection of Foreign Bribery. 2017, lk 30.

⁸⁵ OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. 2009, p IX iii.

Avaliku teenistuse ausameelsuse soovitusel ütleb OECD aga, et tagada tuleb ka alternatiivsed kanalid/võimalused väärkäitumisest teavitamiseks, sealhulgas peaks seda olema vajadusel võimalik teha konfidentsiaalselt. Oluline on aga, et organ, kellele teavitus alternatiivsel juhul teha tuleb, oleks pädev ja samas ka võimeline iseseisvalt uurimist läbi viima.⁸⁶

2016. aastal liikmesriikide seas läbiviidud uuringus toob OECD enda seisukohana välja ka selle, et välisele osapoolale peaks saama teha teavituse kindlasti siis, kui asutusesiselt teavitusele ei reageerita või pole asjakohaselt reageeritud ettenähtud aja jooksul. Kui potentsiaalne teavitaja kardab või on tal alust uskuda, et asutusesisese teavitamise puhul järgneks talle noomitus, väärkäitumist varjataks või ei suudetaks tagada tema konfidentsiaalsust või anonüümsust (olenevalt sellest, kuidas isik teavitaks), võiks tal olla õigus pöörduda otse välise asutuse poole. Välise kanali poole pöördumine võib olla õigustatud ka hädaolukorra või otsese ohu tingimustes. Siiski rõhutab OECD, et kui väärkäitumisest teavitajatele jätta valikuvõimalus, teavitavad nad suurema tõenäosusega.⁸⁷

Ka Euroopa Nõukogu soovitusel kohaselt tuleb paika panna selged teavitamise kanalid, võimalused teavitamiseks peaksid hõlmama vähemalt kolme varianti – teavitust peaks olema võimalik teha organisatsiooni- või asutusesiselt, sealhulgas peaks olema teada, kelle poole saab pöörduda, teavitamaks väärkäitumisest konfidentsiaalselt; teavitusi peaks saama teha asjaomastele avalik-õiguslikele reguleerivatele asutustele, järelevalveorganitele ning õiguskaitseorganitele; teavitus võib olla tehtud ka üldiselt avalikkusele, sealjuures võivad avalikkuseks selles tähenduses olla näiteks parlamendiliikmed ja ajakirjanikud⁸⁸, avalikud huvigrupid. Enamlevinud viisid avalikkusele teavitamisel on siiski kas internet või meedia kaudu.⁸⁹ Huvitav on Euroopa Nõukogu soovitusel puhul see, et kõikvõimalike isikute-üksuste seas tuleks ette näha kindlad isikud, kellele saab teavituse teha konfidentsiaalselt. Võiks eeldada, et konfidentsiaalselt saab teavitada kõikidele isikutele-üksustele, kellele kehtestatud korra kohaselt üldse saab teavituse teha. Soovitused seda otseselt ka ei välista. Samas võib oletada, et nende eraldi väljatoomise olulisus peitub ühelt poolt selles, et potentsiaalsed teavitajad on sel juhul teadlikud, et saab teavitada konfidentsiaalselt, ja teiselt poolt on neil ka kindlus, et just sellele isikule-üksusele teavitamisel on konfidentsiaalsus tagatud. See omakorda võib julgustada isikuid väärkäitumisest teavitama.

⁸⁶ OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. C(2017)5, adopted on 26.01.2017, lk 8.

⁸⁷ OECD. Committing to Effective Whistleblower Protection. 2016, lk 53.

⁸⁸ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p-d 13-14.

⁸⁹ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 2.

See, milline on parasjagu sobiv kanal väärkäitumisest teavitamiseks, sõltub iga juhtumi asjaoludest. Siiski tuleks soodustada eelkõige kas asutusesisest teavitamist või asjaomaste avalik-õiguslike reguleerivate asutuste, järelevalveorganite ning õiguskaitseorganitele teavitamist. Valitud kanal võib oluliseks osutada ka väärkäitumisest teavitaja kaitse ulatuse üle otsustamisel või heastamisel, kui ta on juba pidanud teavitamise tõttu mingeid tagajärgi kannatama. Seda nimelt juhtudel, kui tööandja on ette näinud asutusesisese teavitamise korra, kuid teavitaja pöördub esmalt kohe avalikkuse poole oma teavitusega. Asutusesisesed teavitamise protseduurid peaks paika panema iga asutus ise, võimalusel peaks siin kaasama töötajaid ja nende esindajaid.⁹⁰ Kui aga isik otsustab siiski teha teavituse avalikkusele, ei tohi tööandja isiku kohustust esmalt asutusesiselselt teavitada kuritarvitada ega kasutada näiteks põhjendusena töötaja vallandamiseks.⁹¹

Seega võib järeldada, et Euroopa Nõukogu soovitude kohaselt on avalikkuse poole pöördumine nõ viimane võimalus teavituse tegemiseks – selleks, et isikule rakenduks kaitse täiel määral või tal oleks lootust talle tekitatud kahju heastamisele, peab ta esmalt üritama teavitada väärkäitumisest asutusesiselselt. Alles seejärel, kui on näha, et see ei vii soovitud muutusteni, on tal võimalus avalikkuse poole pöörduda, ilma et riskiks kaitse tagamise ulatusega. Kohustuslikkus esmalt asutusesiselselt väärkäitumisest teavitada eeldab justkui vaikumisi, et kui organisatsioon on paika pannud sisemise teavitamise süsteemi, on see ühtlasi ka hästi toimiv ja mõjus. See aga ei pruugi tegelikkuses nii olla. Seega võib oht kaitse vähenemise ees mõjuda autori arvates teavitajale heidutavalt, mistõttu võib teavitus tegemata jääda. Juhul, kui asjaolud on tõesti sellised, et isik kaalub väärkäitumisest otse avalikkuse teavitamist, on tal suure tõenäosusega ka selleks piisavad ajendid. Kui aga isik teeb teavituse otse avalikkusele, kuigi teadis, et asutusesisene teavitamine oleks samuti väärkäitumise situatsiooni lahendanud, siis on igati õigustatud, et seda võetakse vajadusel arvesse ka väärkäitumisest teavitajale rakendatava kaitse tagamisel.

Samas ei loe soovitustest välja, et isik peaks eelistama asutusesisest teavitamist ka asutuseväliste organitele teavitamise ees ega seda, kas esmalt asutusevälist organit teavitades ja seejärel avalikkuse poole pöördudes riskib teavitaja samuti kaitsevõimaluste vähenemisega. Võttes arvesse vilepuhumise suuremat eesmärki – eetilist seadustega kooskõlas käitumist – saab tõlgendada, et eelistada tuleks vähemkoormavat ja kahjustavat viisi asjaga seotud isikutele, kui

⁹⁰ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7, p-d 14-17, 24.

⁹¹ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 87.

ka see võimaldab eesmärgi saavutada ehk väärkäitumise lõpetada. Tähele tuleb panna ka seda, et otse avalikkusele teavitamise korral ei ole soovitude kohaselt mitte luba isikut üldse kaitsest ilma jätta, vaid seda saab arvesse võtta kaitse ulatuse üle otsustamisel. Kuna soovitude näol on tegu juhistega riikidele endi vilepuhujaid puudutavate seaduste väljatöötamisel-muutmisel, tuleks ka autori arvates põhjalikumalt selgitada, milles see kaitse vähenemine või tagajärgede heastamise ulatuse vähenemine seisneda võivad, silmas pidades eelkõige just mitterahalisi hüvitusi.

Ka EL direktiivi puhul jagunevad võimalikud teavitamise kanalid kolmeks: asutusesisene teavitamine, asutuseväline teavitamine ning üldsusele avalikustamine. Direktiivist tulenevalt peaks eelistama asutusesisest teavituskanalit, kui see on vähegi võimalik rikkumise tõhusaks käsitlemiseks ning eeldusel, et rikkumisest teavitaja ei taju ohtu survemeetmete rakendamiseks⁹². Seda, kuidas isik peab pärast tõendamata, et ta tundis ohtu, täpsustatud ei ole. Seega vajaks see liikmesriikide õiguses täpsustamist. Teavitamise kanalite ja vastavate menetluste loomine, ka järelmeetmete võtmiseks, on avaliku ja erasektori juriidiliste isikute ülesanne, sealjuures peab teavitamine olema võimalik kõikidel isikutel, kes omavad asutusega tööalast seost. Kanalid ja menetlused peavad looma kõik avaliku sektori juriidilised isikud, kaasa arvatud neile kuuluvad või nende poolt kontrollitavad üksused. Kohustuse täitmisest võib vabastada kohalikud omavalitsused, kus on alla 10 000 elaniku või alla 50 töötaja. Kohalikele omavalitsustele võib anda loa asutusesiseseid teavituskanaleid jagada või läbi ühiste omavalitsusasutuste hallata, kuid sel juhul peavad need teavituskanalid olema asutusevälistest kanalitest eristatavad ning iseseisvad. Erasektori juriidilised isikud peavad vastava teavitamise kanali looma juhul, kui neil on vähemalt 50 töötajat. Liikmesriigid võivad pärast asjakohase riskihindamise läbiviimist, võttes arvesse tegevuse olemust ja kaasnevat riskitaset peamiselt rahvatervise ja keskkonna jaoks (nagu eespool ka toodud, siis Euroopa Nõukogu puhul kvalifitseeruvad need valdkonnad avaliku huvi alla), kehtestada ka väiksema töötajate arvuga erasektori juriidilistele isikutele kohustuse luua vastavad teavituskanalid ja menetlused. Kui töötajate arv jääb vahemikku 50-249, siis võivad erinevad juriidilised isikud teha koostööd vahendite jagamiseks nii teadete saamisega kui läbiviidavate uurimistega seoses. Antud minimaalne töötajate piirarv kohustuslikeks teavitamise kanalite loomiseks ei kohaldu aga finantsteenuste, -tootete ja -turgude ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise

⁹² Algne Euroopa Komisjoni ettepanek nägi ette kohustuslikus korras esmalt asutusesisese teavituse tegemist. Vt täpsemalt: Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta. 23.04.2018, art 13 lg 2. – Arvutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF (20.02.2021).

valdkondade, samuti keskkonnakaitse ja transpordiohutuse valdkondades tegutsevate juriidiliste isikute suhtes (art 8). Teisisõnu peavad nemad looma vastavad teavitamise kanalid ja menetluse ka väiksema töötajate arvu juures.

Direktiiv lubab teavituskanalite haldamisega tegeleda lisaks asutusesiseselt määratud üksusele või isikule ka asutusevälisel kolmandal isikul, kes peab siiski samamoodi järgima ettenähtud nõudeid ja kaitsemeetmeid. Kanalid, mis on mõeldud teadete vastuvõtmiseks, peavad olema turvalised ja tagama nii isiku, kes rikkumisest teavitab, kui ka vajadusel kolmandate isikute, kes on teates nimetatud, identiteedi konfidentsiaalsuse, ära tuleb hoida volitamata töötajate juurdepääs (art 8-9).

Kuigi julgustada tuleks ennekoike asutusesisest teavitamist, saab rikkumisest teavitada ka asutuseväliste kanalite kaudu. Seda võib teha nii juhul, kui on eelnevalt asutusesisest kanalit kasutatud kui võib ka kohe asutusevälise poole pöörduda. Pädevad asutused, kes võivad teateid vastu võtta, tagasisidet anda ning järelmeetmeid võtta, on liikmesriikide määrata (art 10-11). Nagu ka asutusesisese teavitamise puhul peab ka asutusevälisel teavitamisel olema võimalik teavitada nii suuliselt kui kirjalikult. Suuliselt peab saama seda teha kas telefoni teel või ka muud häälsonumivahetuse süsteemi kasutades, isiku soovil tuleb talle aga mõistliku aja jooksul korraldada füüsiline kohtumine (art 9 lg 2, art 12). Kui teave edastatakse asutusele, kellel vastav pädevus puudub rikkumise menetlemiseks, on selle asutuse ülesanne see turvalisel viisil edastada pädevale asutusele mõistliku aja jooksul, teavitades sellest viivitamata ka rikkumisest teadaandjat (art 10-11). Kui rikkumisest teavitatakse pädevat asutust muul viisil, kui ette nähtud, sh ka juhul, kui teate saavad isikud, kes ei vastuta rikkumisealaste teadete menetlemise eest, ei tohi teate saanud töötajad avalikustada infot, mis võimaldab teavituse teinud isiku või puudutatud isiku tuvastamist, saadud teade tuleb aga viivitamata esitada muutmata kujul töötajatele, kelle ülesanne on selliste teadetega tegelemine (art 12). Seega sarnaselt praegu Eestis avalikus sektoris kehtivaga, kus valele asutusele saadetud pöördumine tuleb edastada asutusele, kelle pädevusse see asi tegelikult kuulub, ja sellest saatjat teavitada⁹³, tuleb ka väärkäitumisest teavitamisel samamoodi toimida. Oluline on see selles kontekstis seetõttu, et kui isik ka eksib selles osas, kelle poole ta pidi pöörduma, ei tähenda see, et ta jääks vajalikust kaitsest ilma. Ilma ei jää ka juhul, kui ei teavitata ettenähtud kanaleid pidi. See peaks käesoleva töö autori arvates aitama tõsta ka kindlust teavituse tegemise osas, sest eksimus ei tähenda automaatselt kaitsest ilma jäämist. Samas on siiski oluline siin teavitada erinevaid osapooli,

⁹³ Haldusmenetluse seaduse § 15 lg 4. – RT I, 13.03.2019, 55.

kuidas ja kellele teavitusi teha, et võimalikult palju teavitusi otse asjakohaste isikute ja asutusteni jõuaks, seda ettenähtud kanaleid pidi. Muu hulgas aitab see ka vajadusel isiku identiteeti paremini kaitsta – mida vähem isikuid asjast teab, seda väiksem on ka tõenäosus, et see info levib.

Sarnaselt Euroopa Nõukogu soovitustest tulenevale, pole ka direktiivi kohaselt esmalt eelistatav viis avalikkusele teavitamine. Kui isik otsustab rikkumise avalikustada üldsusele, siis selleks, et tal oleks tagatud direktiivi kohane kaitse, peavad täidetud olema teatud tingimused. Esimese tingimuse kohaselt peab ta olema eelnevalt teinud teavituse asutusesiseselt ja seejärel asutuseväliselt või siis kohe nõuetekohaselt asutuseväliselt, kuid eeldusel, et teavitatud asutus pole asjakohaseid meetmeid võtnud mõistliku aja jooksul ehk üldjuhul kolme kuu jooksul. Teise tingimuse kohaselt on tal õigus kaitsele, kui teavituse teinud isikul oli põhjendatud alus arvata, et rikkumine, millest ta teavitada soovib, võib kujutada ilmset või vahetut ohtu avalikule huvile, selline oht võib olla näiteks pöördumatu kahju tekkimise oht või hädaolukord, kaitsele on õigus ka juhul, kui asutusevälisel teavitamisel on oht, et isiku suhtes rakendatakse survemeetmeid või tõenäoliselt ei käsitletakse rikkumist selle konkreetsetest asjaoludest tulenevalt tulemuslikult, näiteks seetõttu, et on oht, et tõendeid tahetakse varjata või hävitada või pädev asutus ja rikkumise toimepanija teevad omavahel koostööd või on ka asutus ise rikkumisega seotud (art 15). Erinevalt Euroopa Nõukogu soovitustest on ühest küljest direktiivi lähenemine rangem – kui tingimusi rikkuda, siis kaitse ei laiene ehk isik jääb kaitsest ilma, samas kui Euroopa Nõukogu nägemuse kohaselt tuleks kaitset vajadusel vähendada. Teisest küljest on direktiivis nõ astmelisus teavituskanalite valikul arusaadavam ja selgem.

OECD puhul lähenemine kohati erineb. Kui näiteks välisriigi ametiisikule altkäemaksu andmisel ei nähtu, et teavitaja peaks nt eelistama esmalt asutusesiseselt teavitamist, siis 2016. aastal läbi viidud uuringus on toodud seisukoht, et kui isikul on alust uskuda, et asutusesisene teavitamine ei viiks tulemuseni, võiks ta teha välise teavituse. Samas rõhutab OECD siiski, et valikuvõimaluse jätmine teavituse tegemiseks on oluline.

Nagu eelnevast näha, on vajalikud teavitamise kanalid samad nii OECD, Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu puhul, ühtides ühtlasi erinevates teadusuuringutes toodud soovitustega. Kuigi ka konventsioonidega võetud kohustusi tuleb täita, on EL vilepuhujate direktiivi regulatsioon märkimisväärselt üksikasjalikum, omades seega riigisisesele õigusele tõenäoliselt suuremat mõju. Väga konkreetselt on paika pandud ka, millistele tingimustele vastavad juriidilised isikud peavad looma sisemise teavitussüsteemi. Arvestades seda, et Eestis on suhteliselt vähe

suurettevõtteid, enamus kvalifitseerub väikese ja keskmise suurusega ettevõtete alla, ja vähemalt pooltes kohalikes omavalitsustes jääb rahvaarv alla 10 000, on ühendasutuste loomise/koostöö tegemise lubamine vägagi mõistlik.

Nii OECD, Euroopa Liit kui Euroopa Nõukogu toovad välja ka olulised aspektid, mida teavitamise järgselt silmas pidada. OECD rõhutab, et kui väärkäitumisest on teavitatud, on oluline, et paigas oleks ka edasised tegevused väärkäitumise kahtlusest teavitamise järgselt. Kui kõigile võimalikele osapooltele on teada, mis teabega edasi tuleb teha, peaks see aitama teavitaja puhul teha üldse otsust oma kahtlustest pädevale organile teada anda, vähendades nii hirmu kättemaksu ees. Teisalt on oluline, et jõustamismehhanismid tagaksid kõikidele kahtlustustele asjakohase reageerimise, seda nii vääriti käitunud ametnike kui ka kõigi teiste seotud osapoolte puhul. Kogu protsessi erinevad staadiumid, olgu see siis asjaolude väljaselgitamine-uurimine, mõjutusvahendite määramine või edasikaebamine, peavad olema objektiivsed, õiglased, ajakohased, sõltumata, kas see toimub näiteks distsiplinaar- või kriminaalmenetluse raames. Kui teavitatakse väliseid osapooli, näiteks järelevalveasutusi või pöördutakse halduskohtusse, peavad ka nemad saadud infole võimalikust väärkäitumisest reageerima, sõltumata sellest, kas teavitajaks on töötajad, ettevõtted või muud isikud. Ka juhtumite tulemustest teavitamine nii avaliku sektori sees kui avalikkusele üldiselt on oluline, aitamaks tagada läbipaistvust. Avalikkusele teavitamine võib käia näiteks läbi asjakohase statistika, küll aga tuleb ka siin muuhulgas tagada vajadusel konfidentsiaalsus ning lähtuda muudest asjakohastest õigusnormidest.⁹⁴

Euroopa Nõukogu soovitude kohaselt tuleks väärkäitumisest teavitamisel teavituse läbivaatamine, uurimine läbi viia õigeaegselt, viivitamata ning kui uurimise tulemusel selgub, et oleks tarvis midagi ette võtta, tuleks selleks valida mõjus ja tõhus viis. Üldine reegel peaks olema ka see, et kui väärkäitumisest teavitav isik teeb seda asutusesiseselt, siis peaks teda teavitama järgnevatest sammudest isik, kellele ta teavituse tegi.⁹⁵ Viivitamatu tegutsemise hindamisel tuleks arvesse võtta ka kasutada olevaid ressursse ning võimaliku ohu suurust. Nii reguleerivatele asutustele kui kohtutele võib anda õiguse väärkäitumisest teavitajale hüvitisi välja mõista, samuti õiguse tööandjat, vajadusel muud vastutavat isikut saadud teavituse alusel adekvaatse ja kiire uurimise läbi viimata jätmise eest trahvida või karistada. Teavitaja edasise uurimise käiguga kursis hoidmine aitab aga muuhulgas vältida olukorda, kus väärkäitumisest teavitaja teeb teavituse ka teist kanalit kaudu lihtsalt seetõttu, et ta ei tea, kas ja mida ta

⁹⁴ OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. C(2017)5, adopted on 26.01.2017, lk 8-9.

⁹⁵ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 19-20.

teavitusega ette võeti.⁹⁶ Et aga väärkäitumisest teavitajate peamine hirm on just see, et teavitusele ei järgne mingit tegevust, on kursishoidmine hea võimalus väärkäitumisest teavitamise raamistikku tugevdada.

Direktiiv näeb ette veelgi üksikasjalikumad juhised. Nimelt, kui isik teavitab rikkumisest asutusesiseselt, tuleb talle saata seitsme päeva jooksul teate saamisest kinnitus teate kättesaamise kohta. Määrata tuleb erapooletu üksus või isik, kellel on pädevus võtta järelmeetmeid teadete suhtes. See üksus või isik võib ka kattuda teateid vastuvõtva üksuse või isikuga. Tema ülesanne on ka edasine suhtlus rikkumisest teavitajaga ning vajadusel täiendava teabe küsimine, samuti talle tagasiside andmine. Paika tuleb panna ka hoolikalt võetavad järelmeetmed, sh anonüümse teavitamise kohta, kui liikmesriik on sellise teavitamise lubanud. Paika tuleb panna tagasiside andmiseks mõistlik ajavahemik, kuid see ei tohi olla pikem kui kolm kuud alates hetkest, mil teavitajale saadeti kinnitus teate kättesaamise kohta. Kui kinnitust teate kättesaamise kohta ei saadatud, tuleb tagasiside anda vähemalt kolme kuu jooksul alates seitsmepäevase ajavahemiku möödumisest teate saamisest. Info asutuseväliste teavitamise kanalite tingimuste ja menetluste kohta peab samuti olema lihtsalt kättesaadav ning selge (art 9). Kuna varasemalt on näha olnud, et väärkäitumisest teavitamisele sageli ei reageerita⁹⁷, on konkreetsete tähtaegade sätestamise eesmärk just seda olukorda muuta⁹⁸.

Asutuseväliste pädevate asutuste loodud teavituskanalid peavad olema sõltumatud ning eraldiseisvad. Pädevad asutused on kohustatud viivitamata, kuid hiljemalt seitsme päeva jooksul teate saamisest, saatma selle kohta kinnituse. Seda ei pea tegema, kui teavitaja on öelnud, et ei soovi kinnitust või ka juhul, kui pädeval asutusel on alust arvata, et kinnitus ohustaks rikkumisest teavitaja identiteedi kaitset. Pädevad asutused peavad võtma hoolsalt järelmeetmeid saadud teadete suhtes, samuti andma teavitajale tagasisidet mõistliku aja jooksul, mis ei tohi ületada kolme kuud, põhjendatud juhtudel kuute kuud. Kui rikkumisest teavitaja on pöördunud teavitamiseks just asutusevälise kanali poole, on viimase ülesanne teavitada isikut ka uurimise lõpptulemusest. Kui see on õigusaktidega ette nähtud, peavad pädevad asutused edastama teabe ka edasise uurimise läbiviimiseks Euroopa Liidu pädevatele organitele, institutsioonidele või asutustele (art 10-11). Liikmesriikidele on jätud ka valikuvabadus selles osas, kas lubada pädevatel asutustel peale nõuetekohast hindamist menetlus lõpetada, kui leitakse, et rikkumine on väheoluline, või mitte. Kui selline variant sätestatakse, tuleb menetluse

⁹⁶ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 73-76.

⁹⁷ West, F., *et al.* Whistleblowing: The Inside Story. A Study of the Experiences of 1000 Whistleblowers. A Research Project by Public Concern at Work and the University of Greenwich. 2013, lk 16.

⁹⁸ Abazi, V. 2020, lk 650.

lõpetamisel teavitanud isikule otsus ja selle põhjused teatavaks teha. Menetluse võib lõpetada ka juhul, kui teated on korduvad ega sisalda varasemalt juba lõpuni menetletud teatega võrreldes uut olulist teavet. Suurearvulise teadete laekumise korral võib ette näha, et esmajärjekorras menetletakse teateid, mis käsitlevad tõsisemaid rikkumisi või oluliste sätete rikkumisi (art 11). Asutusesiselt aga õigust menetlust lõpetada, kui rikkumine hinnatakse väheoluliseks, ette ei nähta, samuti ei leia asutusesisese teavitamise puhul sätteid korduvate, sisult mitte uut teavet edasi andvate teavituste kohta ega menetluse järjekorra kohta suurearvuliste teadete laekumise korral. Viimase puhul võib oletada, et riigi kesksel asutusel on tõenäolisem taolisesse olukorda sattuda.

Direktiivi kohaselt peavad pädevad asutused oma veebilehel avaldama ka teavet tingimuste kohta, mis annavad aluse saada rikkumisest teavitamisel kaitset, samuti infot kohaldatavate menetluste kohta, muuhulgas tuleb selgitada, mil viisil võib pädev asutus nõuda esitatud teabe selgitamist või täiendava teabe esitamist, välja peab tooma ajavahemiku, mille jooksul antakse tagasisidet ning milles tagasiside seisneb. Välja tuleb tuua ka see, milliseid konfidentsiaalsusnõudeid kohaldatakse, eelkõige isikuandmete töötlemist puudutav info. Samuti peab seal olema teave võetavate järelmeetmete kohta, nagu ka õiguskaitsevahendite ja menetluste kohta, mis aitavad kaitsta survemeetmete eest, lisaks info konfidentsiaalse nõustamise võimaluste kohta. Kodulehel peavad olema kättesaadavad pädevate asutuste kontaktandmed, telefoninumbrite juures peab olema info ka selle kohta, kas kõne salvestatakse. Teave peab olema kergelt leitav ja juurdepääsetav ning asuma veebilehe eraldi osas (art 13). See kõik on oluline, kuna võimaldab potentsiaalsel väärkäitumisest teavitaval isikul teha informeeritud otsuse ning loodetavasti kallutab isikut teavituse tegemise poole, kuna suurema teadlikkuse korral edasistest sammudest on määramatus isiku jaoks nii ebakindlas olukorras kindlasti väiksem.

2.4. Teavitajate kaitsemeetmed

Väärkäitumisest teavitamise julgustamise kõrval ning samas ka selle toetamiseks on oluline väärkäitumisest teavitajate kaitse. OECD ütleb avaliku teenistuse ausameelsuse soovitustes, et oluline on paika panna selged reeglid ning protseduurid selle kohta, kuidas ja keda teavitada olukordades, kus on alust kahtlustada kedagi väärkäitumises. Tagada tuleb ka alternatiivsed kanalid/võimalused väärkäitumisest teavitamiseks, sealhulgas peaks seda olema vajadusel

võimalik teha konfidentsiaalselt. Oluline on aga, et organ, kellele teavitus alternatiivsel juhul teha tuleb, oleks pädev ja samas ka võimeline iseseisvalt uurimist läbi viima.⁹⁹

Euroopa Nõukogu on oma soovitustes üksikasjalikum. Riigid peaksid paika panema sobiva institutsioonilise, normatiivse ja õigusemõistmise raamistiku, mis kaitseks vilepuhujate huve ja õigusi, soodustades seeläbi väärkäitumisest teavitamist.¹⁰⁰ Institutsiooniline raamistik hõlmab regulatiivseid asutusi, õiguskaitse- ning järelevalveorganeid, kes peaksid üksteist täiendama, sealhulgas ei tohiks olla süsteemis mingeid lünki, mis seda takistaks, ja omama tõhusaid sidemeid nii tööandjate kui õigusasutustega. Nende ülesanne on tagada väärkäitumisest teavitamiseks sobivad kanalid ning ka mehhanismid ja struktuurid saadud teabele kohaseks reageerimiseks. Mehhanismide all peetakse silmas nii teadmist kuhu ja täpsemalt kelle poole teavitamiseks pöörduda, mida selle teabega edasi tehakse ning ka seda, milline kaitse on isikule väärkäitumisest teavitamisel tagatud. Teavitatavad asutused peaksid aga olema pädevad ning piisavate ressurssidega, et saadud teavet kohaselt käsitleda ning ka teavitajaid kaitsta.¹⁰¹ Normatiivse raamistiku all tuleks silmas pidada tööhõivet, lepingulisi ja vabatahtlikke töölaseid suhteid käsitlevaid reegleid ning ka õigusi ja kohustusi. Olemasoleva õigusliku keskkonna hindamiseks tuleks läbi viia süstemaatiline ja põhjalik analüüs, leidmaks kohti, mis vajaksid ühtlustamist, muutmist või koguni uusi norme, et väärkäitumisest teavitamist soodustada. Väärkäitumisest teavitamise õiguslik raamistik võib olla väga lai¹⁰² ja seetõttu võib seal olla keeruline orienteeruda. Sätete paljususest tulenevalt võib neis olla ka vastuolusid, seega on oluline igal riigil veenduda, et tõesti normatiivne raamistik oleks terviklik ja sidus. Et kaitse oleks ka reaalne, peab ligipääs nii õiguslikule läbivaatamisele, otsuste tegemisele kui ka tekitatud kahju või kättemaksu heastamisele olema mõjus ja kiire. Õiguslik raamistik võib

⁹⁹ OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. C(2017)5, adopted on 26.01.2017, lk 8.

¹⁰⁰ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 1.

¹⁰¹ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 38, 54-56.

¹⁰² Euroopa Nõukogu soovitude kohaselt tuleb õigusliku raamistiku hindamine viia läbi küllaltki laialt: see võib hõlmata näiteks inimõiguseid puudutavaid seadusesätteid, eelkõige tuleks veenduda, et tagatud on sõnavabadus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 10 kohaselt; ajakirjandust puudutavaid õigusakte, eelkõige läbi allikakaitse tagamise; karistusõiguses peaks olema välistatud kättemaks kuriteost teatavate isikute suhtes, samuti peaks olema välistatud vilepuhujate vastutusele võtmine laimamise eest; üle tuleks vaadata ka näiteks konkurentsialased seadused, korruptsioonivastased seadused, ettevõtlast, raamatupidamist, tervist ja ohutust ning keskkonnakaitset puudutavad seadused; lepinguid ja töösuhteid käsitlevad seadused, eelkõige sätted, mis käsitlevad lojaalsus- või konfidentsiaalsuskohustuse rikkumist, kaitset töölase tagakiusamise eest, mis võib seisneda näiteks ka kolleegide poolt kiusamises või ametist vabastamises; töölepinguid puudutavad seadused, kus peaks olema võimalus kollektiivselt väärkäitumisest teavitada; korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioonist tulenevaid meetmeid; sätted, mis käsitlevad isikuid, kellel on ametialane kohustus teavitamiseks, näiteks tervishoiu- ja ohutusametnikud, järelevalveametnikud, lastekaitsetöötajad, ettevõtete juhid; käitumiskodeksite ausameelsust ja käitumist puudutavad reeglid ning nende rikkumisest teavitamine; distsiplinaarpoliitikaga ja -protseduuridega seonduv, eeskätt laimamise ja konfidentsiaalsusega seonduvad (haldus)süüteo; samuti andmekaitset, meediasuhtlust puudutavad sätted, distsiplinaarkodeksid. Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 36-38.

lisaks kohtutele hõlmata ka muid asutusi, kelle pädevuses on karistada isikuid, kes on kas väärkäitumisest teavitajat ebaõiglaselt kohelnud või pole teavitamise järgselt asjakohast uurimist läbi viinud, ning ühtlasi heastada väärkäitumisest teavitajale sellest tekkinud kahju.¹⁰³

Ehkki Euroopa Nõukogu arusaama kohaselt peaks väärkäitumisest teavitajaid puudutav õiguslik raamistik olema terviklik/kõikehõlmav ja sidus¹⁰⁴, ei tähenda see, et kogu väärkäitumisest teavitamise regulatsioon peaks olema tingimata ühes seaduses. Kõikehõlmav raamistik tähendab, et kaitse on tagatud võimalikult laiale isikute ringile ning olukordadele. Asjakohased normid võivad tulla nii seadustest kui ka eeskirjadest, õiguslikest dokumentidest, näiteks kollektiivse töölepingu kokkulepetest. Sidus raamistik tagab aga, et väärkäitumisest teavitamisel ei saa takistuseks piiravad või vastuolulised õigusnormid ning et teavitamisele järgneb ka kohane menetlus. Tugev ja selge õiguslik raamistik peaks tagama selle, et tööandja vastutab igasuguse tekitatud kahju eest, mis ta on isikule põhjustanud viimase väärkäitumisest teavitamise tõttu. Kui tööandjad teavad, et väärkäitumisest saab teavitada ka asutuseväliselt ja neid võib takistamise eest vastutusele võtta, peaks see neid ka innustama loomaks mõjusa ja turvalise asutusesisese teavitamise süsteemi. Asutusesisene teavitamine võimaldab aga vähemalt osadel juhtudel varajast avalike huvide kahjustamise riskide vähendamist.¹⁰⁵

Väärkäitumisest teavitamisega seotud isikute õiguste ja kohustustega peaksid kaasnema üksnes need piirangud ning erandid, mis on minimaalselt vajalikud ega tohi olla soovitusel toodud põhimõtetega vastuolus.¹⁰⁶ See, et väärkäitumisest teavitamisega seotud regulatsioon ei pea olema ühes seaduses, läheb vastuollu nt OECD poolt rõhutatuga, et vastav regulatsioon peaks olema just võimalikult palju koondatud, eelkõige just selguse ja arusaadavuse mõttes¹⁰⁷. Ka Euroopa Liitu ajendas direktiivi vastu võtma just liikmesriikide seaduste liigne killustatus¹⁰⁸. Kuigi Euroopa Nõukogu rõhutab, et raamistik peaks olema sidus, on seda keerulisem saavutada, kui sätted on erinevates seadustes ja muudes eeskirjades nõ laiali. Ka tähendab see potentsiaalsele vilepuhujale vähemalt mingil määral seda, et ta peab suutma orienteeruda erinevates õiguslikes dokumentides, saamaks aru, millisest ta konkreetsel juhul lähtuma peab.

¹⁰³ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 39.

¹⁰⁴ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 7.

¹⁰⁵ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 50, 64-67.

¹⁰⁶ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 8.

¹⁰⁷ Vt nt OECD. Committing to Effective Whistleblower Protection. OECD Publishing, Paris 2016, lk 11.

¹⁰⁸ Abazi, V. 2020, lk 643.

Nii Euroopa Liit kui ka Euroopa Nõukogu näevad ette, et teavitajaid tuleks kaitsta kõikvõimalike kättemaksuviiside eest, mistõttu on toodud ka üksnes näitlik loetelu võimalikest rikkumistest. Nii on direktiivi kohaselt keelatud igasugused survemeetmed, ka taoliste meetmete rakendamise katsed ja nendega ähvardamine. Võimalikke keelatud survemeetmeid on erinevaid. Näiteks võidakse isik vallandada, ametist vabastada, temaga töösuhe peatada või rakendada muid samaväärseid meetmeid, samas võidakse takistada isiku edutamist või viia ta koguni madalamale ametikohale. Ka võidakse muuta rikkumisest teavitaja tööaega, töötamise kohta või vähendada näiteks palka. Ka isiku koolitusel osalemise takistamine on keelatud survemeede, nagu on keelatud anda negatiivset tööalast soovituskirja või tulemusele negatiivset hinnangut, samuti takistada isikul tulevikus samas valdkonnas töötamist seeläbi, et kantakse ta vastavasse musta nimekirja, on see siis ametlik või mitteametlik nimekiri. Keelatud on ka rakendada distsiplinaarmeetmeid, noomitusi ning muid karistusi, ka rahalisi, samuti ei tohi rakendada sundi, isikut hirmutada, ahistada ega tõrjuda, diskrimineerida, asetada teda ebasoodsasse olukorda ega kohelda ebaõiglaselt. Kui ajutise töölepinguga töötava isiku tööleping jäetakse rikkumisest teavitamise tõttu tähtajatuks muutmata, kuigi isikul oli õiguspärane ootus alatise töökoha pakkumiseks, on ka see keelatud tegevus, nagu on seda ka ajutise töölepingu ennetähtaegne lõpetamine või pikendamata jätmine. Keelatud on igasugune kahju tekitamine, ka isiku mainele, seda eelkõige sotsiaalmeedias, samuti rahalise kahju põhjustamine, näiteks läbi sissetulekute või äri võimaluste kaotuse. Keelatud on teenuste või kaupadega seotud lepingute ennetähtaegne lõpetamine ning tühistamine, loa või litsentsi tühistamine, samuti ka isiku saatmine kas psühhiaatri juurde või ravile (art 19). Nagu näha, on väärkäitumisest teavitavale isikule järgneda võivate kahjulike tagajärgede ring ääretult lai, näidates taaskord seda, kui oluline on nende isikute kaitse selliste survemeetmete rakendamise eest.

Euroopa Nõukogu soovitude kohaselt tuleks väärkäitumisest teavitajaid kaitsta igasuguse otsese ja kaudse kättemaksu eest nii nende tööandjate poolt kui ka isikute poolt, kes tegutsevad või töötavad tööandja heaks. Võimalik kättemaks, mille eest vilepuhujaid kaitsta tuleks, võib olla näiteks töölt ajutine kõrvaldamine, vallandamine, madalamale ametiastmele viimine, isiku karistamiseks mujale üleviimine, edutamisevõimaluste kaotamine, palgast mahaarvamine või palga vähendamine, ahistamine ning igasugune muu diskrimineeriv või karistav kohtlemine,¹⁰⁹ mis on kõik otsese kättemaksu viisid. Kaudne kättemaks on aga näiteks juhtum, kus midagi võetakse ette isiku perekonna suhtes. Samas ei pea isikutele, kes pole töötaja staatuses, tagama

¹⁰⁹ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 21

täpselt samaväärset kaitset ega õiguskaitsevahendeid kui töötajatele. Näiteks võib see erineda isikute puhul, kes on asutusega seotud praktikandina, kui isik on füüsilisest isikust ettevõtja, vabatahtlike puhul või juhul, kui nad töötavad selle ettevõtte heaks koostöös teise ettevõttega. Seda tulenevalt juba nende seose iseloomust – vabatahtlikult, kes oma töö eest tasu nagunii ei saa, ei saa tööandja kuidagi ka palgast mahaarvamisi teha ega palka vähendada, nagu ei saa siin jutuks olla ka edutamisevõimaluste piiramine. Pigem võib kätemaks vabatahtlike kontekstis seisneda selles, et vabatahtlikuna töötamine ei saa enam jätkuda või kuidagi muudmoodi kahjustatakse vabatahtliku mainet, näiteks antakse tulevasele tööandjale tema kohta negatiivset tagasisidet. Ka ajutise töötaja kaitse võib siin erineda tähtajatu töötaja omast. Nii ei saa ajutise töötaja kompensatsioonimeetmeks tagakiusamise eest olla tähtajatu tööleping, välja arvatud juhtudel, kui isik on katseajal või praktilisel teadmisesega võimalikust tähtajatust töölepingust. Sel juhul tuleks kaitsta ka potentsiaalset tähtajatu töölepingu võimalust kätemaksu eest. Seega peaks tagatav kaitse sõltuma ikkagi isiku tööalase suhte õiguslikust iseloomust, nagu ka kantud kahjust. See, millise aja jooksul kahju peab olema tekkinud, et seda saaks seostada kätemaksuga väärkäitumisest teavitamise eest, ei ole soovitustes välja toodud, iga liikmesriigi enda otsustada on jäetud, kas sellise ajaraamistiku kehtestamine on vajalik. Küll aga, mida suurem ajaline vahe on väärkäitumisest teavitamise ja kahju vahel, seda raskem võib olla tõestada nendevahelist põhjusliku seose olemasolu. Õiguslik kaitse kätemaksu eest on tagatud aga vaid juhtudel, kui põhjuslik seos on olemas. Vaid juhul, kui isik teadlikult eksitamiseks teavitab väärkäitumisest, peaks ta kaotama kaitse. See aga ei tähenda, et isik ei tohiks kogemata eksida, kaitse saamiseks ei oma tähtsust ka väärkäitumisest teavitaja motiiv, seda seni, kuni esitatav teave vastab teavitaja arusaama järgi tõele – see tähendab, et teavitus ei pea olema ajendatud just ühiskonna teenimise motiivist. Nii võib ta teavituse teha ka näiteks selleks, et endale tähelepanu saada.¹¹⁰

EL direktiivi kohaselt tuleb nii füüsiliste kui juriidiliste isikute suhtes, kes üritavad takistada või takistavad rikkumisest teavitamist, kohaldavad rikkumisest teavitajate suhtes survemeetmeid, algatavad nende suhtes pahatahtlikke menetlusi või rikuvad kohustust hoida teavitaja isikut konfidentsiaalsena, ette näha hoiatavad, tõhusad ja proportsionaalsed karistused. Karistused tuleb ette näha ka teadlikult valeteateid esitanud või üldsusele ebaõiget teavet avalikustanud isikutele. Meetmed tuleb ette näha ka sellisest tegevusest tuleneva kahju hüvitamiseks (art 23). Oluline on siinkohal ka just see hoiatav efekt, mis peaks tegelikult hoidma isikuid taolisi tegusid toime panemast, andes signaali, et väärkäitumisest teavitamise

¹¹⁰ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 31, 37, 79, 81-84.

takistamine on taunitav tegevus. Ehkki valetavate esitamise vähendamiseks on asjakohane näha ette, et isikutele, kes seda teevad, peaks järgnema ka karistus, võib see siiski mingil määral heidutada teavitamast isikuid, kes tõsikindlaid tõendeid rikkumisest ei oma, vaid neil on üksnes kahtlus rikkumise osas. Et selliseid inimesi ikkagi teavitama julgustada, on vaja teha nii ulatuslikku teavitustööd kui ka hoolitseda selle eest, et vajalik info, nt mis tingimused peavad olema täidetud, et kaitse laieneks, oleks soovi korral kergesti leitav ja üheselt mõistetav.

Oluline osa väärkäitumisest teavitajate kaitsemeetmete juures on võimalus teha teavitus konfidentsiaalselt või anonüümselt. Euroopa Nõukogu kohaselt peaks väärkäitumisest teavitajatel olema võimalik jääda konfidentsiaalseks, tingimusel, et see ei takista õiglast menetlust.¹¹¹ See aga ei tähenda, et asja uurivad organid ei tohiks vajalikku infot omavahel jagada, järgides vajalikke kaitsemeetmeid. Konfidentsiaalsus peaks võimaldama hajutada väärkäitumisest teavitaja kartusi ning kindlustama, et tähelepanu keskpunktis on teavitaja isiku asemel teave. Konfidentsiaalsust ei tohiks siin segi ajada anonüümsusega – esimese puhul on teavitaja isik teavitatavale teada ning kui isiku avalikustamise kohustus ei tulene just seadusest, võib seda avalikustada üksnes teavitaja nõusolekul, anonüümse teavitamise puhul aga ei ole teavitatavale teavitaja isik teada. Anonüümset teavitamist Euroopa Nõukogu ei poolda, viidates sellele, et soov anonüümselt teavitada tuleneb peamiselt ebapiisavast kaitsest ning teabe menetlemisest, ka soovi kohta konfidentsiaalselt teavitada ütleb Euroopa Nõukogu sama, kuigi konfidentsiaalse teavitamise võimalus tuleks Euroopa Nõukogu arvates siiski ette näha.¹¹²

Ka OECD leiab, et konfidentsiaalne teavitamine peaks olema võimalik, sealjuures rõhutades, et konfidentsiaalsus peaks laienema kogu teabele, mis teavitanud isikut võiks aidata tuvastada. Sarnaselt Euroopa Nõukogule on OECD seisukohal, et soov anonüümselt teavitada viitab sellele, et teavitajate kaitsemeetmeid ei peeta usaldusväärseks. Anonüümse teavituse puhul jagunevad pooled kahte leeri: on neid, kes peavad seda turvaliseks viisiks teavituse tegemiseks, seda ka nt olukordades, kus väärkäitumisest teavitamine vastavas kultuuriruumi justkui ei sobi, teised aga on skeptilises selles osas, kui kindlat kaitset anonüümne teavitamine siiski pakkuda suudab.¹¹³

EL direktiivi kohaselt aga ei tohi rikkumisest teavitavat isikut ega teavet, mis võimaldaks isikut kas otseselt või kaudselt tuvastada, avalikustada ilma isiku selgesõnalise nõusolekuta, välja

¹¹¹ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 18.

¹¹² Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 16, 69-70.

¹¹³ OECD. Committing to Effective Whistleblower Protection. OECD Publishing, Paris 2016, lk 62.

arvatud isikutele, kes on pädevad teavitusega tegelema. Isiku nõusolekuta võib seda teha üksnes juhul, kui taoline kohustus tuleneb Euroopa Liidu või liikmesriigi õigusest, see on proportsionaalne ja vajalik uurimise läbiviimiseks riigi ametiasutuse poolt või kohtumenetluses, muuhulgas võib see olla vajalik puudutatud isiku kaitseõiguse teostamiseks. Kui see just ei sea ohtu uurimist või kohtumenetlust, siis teavitatakse isikut enne tema avalikustamist ja põhjendatakse talle seda kirjalikult (art 16). Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid aga soovi korral anonüümse teavitamise võimaluse ette näha (art 6 lg 2). Seega erinevalt Euroopa Nõukogu ja OECD lähenemisest näeb direktiiv vaikimisi ette konfidentsiaalse teavitamise ning ühtlasi lubab vajadusel ka anonüümse teavitamise. Käesoleva töö autor on seisukohal, et kuigi anonüümne teavitamine kätkeb endas ohtusid, nt täiendava info küsimise võimaluste osas või isiku identiteedi kaitse osas, on see siiski õigustatud võimalus, kui väärkäitumisest teavitamise normaalsus pole ühiskonnas veel juurdunud ega omaks võetud. Anonüümse teavitamise võimaldamine võiks olla alguspunkt selle suhtumise muutmise osas – kui on näha, et teavituste tegemise järgselt muutub midagi positiivses suunas, võiks see anda tulevastele potentsiaalsetele teavitajatele ka kindlust juurde teavituse tegemiseks. Ning ühiskonna hoiakute muutumisel saab üle hinnata, kas anonüümse teavitamise võimaldamine on veel asjakohane või mitte.

Nii Euroopa Nõukogu kui Euroopa Liit näevad kaitsemeetmena ette ka pööratud tõendamiskoormise. Nii ütleb Euroopa Nõukogu, et kui kohtumenetluse käigus, mis on seotud väärkäitumisest teavitajale tekitatud kahjuga, esitab teavitaja mõistlikud alused uskumaks, et kahju on tekkinud just kättemaksu tõttu väärkäitumisest teavitamise eest, peaks tööandja ülesanne olema tõestada, et see polnud nii. Ehk siis tõendamiskoormis on siin tööandjal.¹¹⁴ Euroopa Liidu direktiivi kohaselt aga kui isikule on tekitatud kahju ja seda menetletakse kas kohtus või ka muus asutuses, siis juhul, kui väärkäitumisest teavitav isik tõendab, et ta on teinud teavituse ja kandnud kahju, siis eeldatakse, et kahju tekitamine oli kättemaks just sellesama teavitamise tõttu ning sellisel juhul on kahju tekitanud meedet rakendanud isikul kohustus tõendada, et kahju tekkimine ja väärkäitumisest teavitamine ei oma seost (art 21 lg 5). Nagu näha, siis Euroopa Nõukogu soovitusel käsitlevad pööratud tõendamiskoormist üksnes kohtumenetluses, EL direktiiv läheneb aga laiemalt, hõlmates ka muud menetlusasutused. Eesti kontekstis võiks see olla nt töövaidluskomisjon. Pööratud tõendamiskoormis on aga oluline element väärkäitumisest teavitaja kaitsmisel, kuna teavitaja on sageli organisatsiooni suhtes oma väidete tõestamises nõrgemal positsioonil, sest reeglina on ettevõtte just see, kelle võimuses

¹¹⁴ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7, p 25.

on omada täielikku ülevaadet nii väärkäitumisest endast kui ka tõestada, et väärkäitumisest teavitaja suhtes võetud meetmed ei oma mingit seost väärkäitumisest teavitamisega.

Euroopa Nõukogu toob välja, et isikutele, kes on teavitanud väärkäitumisest ja olnud seetõttu kättemaksu ohvrid, tuleks tagada tsiviilkohtumenetluse lõpuni esialgsed õiguskaitsevahendid, seda eriti juhtumitel, kus isikud on teavitamise tõttu töö kaotanud.¹¹⁵ Sobiv kahju heastamise viis sõltub konkreetsest juhtumist, kuigi aeg on sobiva ja adekvaatse kaitse tagamiseks oluline. Võimalik peaks olema selliste esialgsete õiguskaitsevahendite rakendamine, mis aitaksid peatada näiteks ähvardamist, töökiusamist, füüsilist hirmutamist, või ka selliste, mis aitaksid ennetada tegevusi, mida on hiljem keeruline tagasi pöörata, nagu vallandamine. Esialgsete õiguskaitsevahendite kohaldamise õigus võiks olla ka kohtuvälistel organitel, näiteks avalik-õiguslikel reguleerivatel asutustel. On riike, kus heastamine hõlmab ka majandusliku kahju hüvitamist, näiteks töö kaotuse juhtudel, aga ka kannatuste või vigastuste hüvitamist. Heastamine võiks aga viisidest sõltumata olla võimalikult täielik. Vahel on aga parim variant viia töötaja töö teise asukohta üle.¹¹⁶

Direktiiviga nähakse ette ka erinevad toetusmeetmed. Näiteks tuleb tagada, et rikkumisest teavitada soovivatele isikutele oleks ligipääs vajalikule teabele ja nõuannetele, samuti pädevate asutuste tõhusale abile survemeetmete rakendamise eest, muuhulgas, kui siseriiklik õigus seda ette näeb, saab anda isikule ka kinnituse, et talle rakenduvad rikkumisest teavitamisel kaitsemeetmed. Toetusmeetmetena on rikkumisest teavitajal ka õigus õigusabile kriminaal- ning piiriülestes tsiviilmenetlustes, samuti õigusabile edasistes menetlustes, õigusnõustamisele või muule õigusabile. Ka võib isikutele ette näha rahalise abi ning toetusmeetmete, sealhulgas psühholoogilise toetuse, andmise kohtumenetluse raames. Toetusmeetmete pakkujaks võib olla kas üks selgelt määratletud haldusasutus, mis on oma tegevuses sõltumatu, või siis teabekeskus (art 20). Füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kelle kohta teavitus tehakse ehk direktiivi mõistes puudutatud isikutele tuleb tagada kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga õigus tõhusatele õiguskaitsevahenditele ning õiglasele kohtupidamisele, nende suhtes tuleb kohaldada süütuse presumptsiooni ning neile tuleb tagada kaitseõigus, sealhulgas peab neil olema õigus ärakuulamisele ning ka õigus tutvuda neid puudutavate andmetega. Nende isik peab jääma kaitstuks uurimise lõpuni (art 22). Ehk teisisõnu rakenduvad isikutele, keda kahtlustatakse väärkäitumise toimepanemises, tavapärased õigusriigis ettenähtud õigused.

¹¹⁵ Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7. 2014, p 26.

¹¹⁶ Council of Europe. Explanatory Memorandum. 2014, p 89-90.

Kokkuvõtlikult saab öelda, et vilepuhumist on oma tegevustes oluliseks pidanud ka erinevad rahvusvahelised organisatsioonid – aitab ju väärkäitumisest teavitamine keelatud tegudel paremini päevavalgele tulla - ning läbi erinevate õigusinstrumentide on nad ka panustanud vilepuhumise arengusse erinevates riikides. Nende seisukohtade kohaselt tuleks väärkäitumisest teavitajaid kaitsta kõikvõimalike kättemaksuviiside eest. Üheks olulisemaks viisiks, kuidas teavitajaid kaitsta, on lubada neil jääda kas konfidentsiaalseks või anonüümseks. Ka pööratud töendamiskoormis on oluline meede, kuna võimaldab väärkäitumisest teavitajal kui nõrgemal positsioonil olijal oma õigusi paremini kaitsta. Küll aga tuleks kaitsest ilma jätta isikud, kes on teadlikult teinud valetavituse – vastasel juhul, lisaks ressursside raiskamisele võib see õõnestada ka usaldusväarsust väärkäitumisest teavitamise süsteemi suhtes.

3. Väärkäitumisest teavitamine Eesti õiguses

3.1. Kehtiv regulatsioon

Väärkäitumisest teavitamise reguleerimine riikide õiguses täidab mitmeid eesmärke. See võimaldab paika panna protsessid ja mehhanismid, mis üldse võimaldavad väärkäitumisest teada anda, seda ka anonüümselt. Seadustega saab kaasa aidata väärkäitumisest teavitamise edendamisele, teavitamise julgustamiseks saab kasutada ka rahalisi stiimuleid. Samamoodi saab seadustega pakkuda kaitset väärkäitumisest teavitajatele.¹¹⁷ See, kuidas riigid oma seadustes vilepuhumist defineerivad, peegeldab eesmärke, mida vilepuhumisega saavutada tahetakse. Levinumateks eesmärkideks on vilepuhujate kaitse ja/või avalike huvide kaitse.¹¹⁸ Tihti on riikidele ette heidetud, et lisaks sellele, et väärkäitumisest teavitajatele puudub seaduste tasandil üldse ettenähtud kaitse, on teavitajaid puudutav regulatsioon killustunult reguleeritud. Viimasesse kategooriasse kuulub ka Eesti. Järgnevalt vaatabki autor, kuidas väärkäitumisest teavitamine täna Eestis reguleeritud on ning kuivõrd vastab see rahvusvahelistes aktides

¹¹⁷ Schultz, D., Harutyunyan, K. 2015, lk 88.

¹¹⁸ Jubb, P. B. 1999, lk 81.

toodule. Lisaks analüüsib autor, kas väljatöötamiskavatsuses toodud meetmed direktiivi ülevõtmiseks annavad väärkäitumisest teavitajatele parema kaitse kui täna tagatud on.

3.1.1. Põhiseadus

Põhiseaduse¹¹⁹ (PS) tasandil seonduvad väärkäitumisest teavitaja kaitsega mitmed paragrahvid. Nii on PS § 13 lg 1 esimese lause kohaselt igal inimesel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Tegu on üldise kaitseõigusega, mille kohaselt on ühelt poolt igal inimesel õigus oodata kaitset avaliku võimu poolt, teiselt poolt aga paneb avalikule võimule kohustuse kaitset pakkuda. Erinevalt tavapärasest olukorrast, kus põhiõigused peaksid pakkuma kaitset avaliku võimu eest, on siin tegu nn horisontaalse sekkumisega – eelkõige on see inimese õigus saada avaliku võimu poolset kaitset teiste inimeste, kuid ka organisatsioonide eest. Et tegu on üldise kaitseõigusega, on rakendamiseks reeglina vaja seost mõne teise põhiõigusega.¹²⁰ Selle positiivse kohustuse – „kehtestada piisavalt kaitsvaid ja kaitset võimaldavaid seadusi“ – täitmisel tuleb silmas pidada ka seda, kas pooled on nõ võrdsel positsioonil – kui üks pool on tugevam, tuleb tagada, et kaitse oleks tagatud ka nõrgematele.¹²¹ Näiteks on töösuhtes nõrgemaks pooleks töötaja, mida on vastavate seadusesätete puhul ka arvesse võetud.¹²² Ka saab PS § 13 lg-st 1 tuletada avaliku võimu kohustuse hinnata õigusaktide mõju ning teha sellest tulenevaid muudatusi isikute kaitsmiseks.¹²³

PS § 29 käsitleb isiku õigust valida vabalt tegevusala, elukutset ning töökohta. PS § 29 lg 4 kohaselt kontrollib töötingimusi riik. Rahvusvahelist õigust ja Euroopa Liidu õigust põhiseadusega kõrvutades tuleb palgatöötajatele muuhulgas tagada miinimumnõudena kaitse selle eest, et isiku töösuhe põhjendamatult lõpetataks. Nii saab väärkäitumisest teavitamise kontekstis teavituse tegemise tõttu töösuhte lõpetamist pidada põhjendatuks – pole see ju seotud isiku enda töökäitumisega. PS § 29 seondub ka PS §-ga 31, mis sätestab isikute õiguse tegeleda ettevõtlusega. Riigi poolt kehtestatud miinimumnõuded riivavad seda õigust, kuna piiravad, üldjuhul põhjendatult, ettevõtja otsustusvabadust mh selles osas, kellega ning millistel tingimustel ta tööalaseid suhteid lõpetab.¹²⁴

¹¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

¹²⁰ Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 287.

¹²¹ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne, p 8.1.1.5.

¹²² Riigikohus on lahendis 3-2-1-24-13 näiteks selgitanud, et TLS § 2 eesmärk “on tagada töötaja kui nõrgema poole kaitse mh olukorras, kus tööandja on mõjutanud töötajat nõustuma seaduses sätestatust kahjulikumate kokkuleppe tingimustega”. – RKTko 3-2-1-24-13, p 15.

¹²³ Albi, K. PSK § 13/21. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. Vlj. Tallinn: Juura 2020.

¹²⁴ Henberg, A. Muller, K. PSK § 29/ 25-26, 2020.

PS § 44 käsitleb õigust informatsioonile. Lõige 2 paneb avaliku sektori asutustele ning nende ametiisikutele kohustuse hoida avalikkuse eest infot, mida seaduse kohaselt avalikustada ei tohi. Selle põhimõtte tagamiseks on avalikustamise keeld sätestatud nt ka avaliku teenistuse seaduse¹²⁵ (ATS) §-s 55, mille rikkumisel võib järgneda isikule sama seaduse §-s 70 toodud distsiplinaarkaristus. Riigikohus on ATS § 55 sätestatud keelu rikkumist käsitlenud nt lahendis 3-16-2498/30.¹²⁶ Samas EIK, tuginedes EIÕK artiklile 10, on seoses väärkäitumisest teavitamisega leidnud, nagu töös eespool ka toodud peatükis 2.1., et teatud olukordades võib avalikkuse huvi teatud informatsiooni suhtes olla kaalukam seadusega pandud konfidentsiaalsuskohustusest. Sama kohtulahend on seotud ka väljendusvabaduse kaitsega, mille PSis sätestab § 55, - kui väärkäitumisest teavitada soovival isikul ei ole muid võimalusi informatsiooni avalikustamiseks kui teha seda avalikkusele, laieneb teavitajale väljendusvabaduse kaitse.¹²⁷ See on ilmekas näide sellest, kui oluline on nii riigi õigusaktides kui asutusesiseselt ette näha teavitamise kord ja võetavad järelmeetmed. Vastasel juhul võibki avalikkuse ette jõuda teave, mis tegelikkuses peaks jääma konfidentsiaalseks, ning millega kaasnev kahju on juba kordades suurem. Lahendis *Heinisch vs. Saksamaa*¹²⁸ leidis EIK aga, et „kodumaised kohtud ei suutnud tabada õiglast tasakaalu vajaduste vahel kaitsta tööandja mainet ja õigusi ühelt poolt ning avaldaja õigust sõnavabadusele teiselt poolt“ ning seega oli tegu EIÕK artikkel 10 rikkumisega. Otsuse tegemisel võeti arvesse muuhulgas nii seda, et avalikustatav info oli üldsuse huvides, avaldaja oli eelnevalt kasutanud muid teavitamise viise, sh teavitanud oma ülemust, kui ka seda, et ta tegutses heas usus.

3.1.2. Korruptsioonivastane seadus

Üks peamisi seadusi, mis Eestis väärkäitumisest teavitamist reguleerib, on korruptsioonivastane seadus (KVS).¹²⁹ KVS § 6 lg 1 kohaselt ei või ametiisik varjata talle teada olevat korruptiivse tulu nõudmist, vahendamist ja saamist, ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ning siseteabe korruptiivset kasutamist, lisaks talle teadaolevaid muid korruptsioonijuhtumeid. Muude korruptsioonijuhtumitena tuleb mõista „olukordi, kus üldkeele tähenduses midagi korruptiivset on toimunud või toimumas“. Täiendav keeld varjata selliseid tegusid laieneb kõikidele ametiisikutele – kui neil on faktidel põhinevaid kahtlusi selliste olukordade kohta, ei tohi nad seda varjata. Samas ei laiene keeld näiteks teistele avalikus sektoris tegutsejatele, vaid üksnes

¹²⁵ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 37.

¹²⁶ RKHKo 3-16-2498/30.

¹²⁷ EIKo 14277/04, *Guja vs. Moldova*, p 74, 80-84.

¹²⁸ EIKo 28274/08, *Heinisch vs. Saksamaa*, p 64-95.

¹²⁹ Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 10.07.2020, 19.

ametiisikutele. Ühtlasi ei pea korruptsioonijuhtumi osaliseks olema tingimata ametiisik. Nii võib esineda olukordi, kus ametiisik on keeldunud pakutud võimalusest korruptiivselt käituda. Sel juhul pole ametiisik talle seadusega kehtestatud keeldu rikkunud, kuid juhtum ise kvalifitseerub siiski korruptiivseks. Samas võib tegu olla ka erasektori korruptsioonijuhtumiga, jäädes nii väljapoole ametiseisundi kasutamist. Seega, ka erasektorist toimuva korruptsiooni suhtes laieneb ametiisikutele keeld seda varjata.¹³⁰

Ametiisik on KVS § 2 lg 1 kohaselt „füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel.“ Ametiseisund on aga KVS § 2 lg 2 kohaselt õigus ja kohustus teha avaliku ülesande täitmisel kas otsus või toiming. Vastav pädevus võib tuleneda nii õigusaktist, tehingust kui ka asutuse töökorraldusest. Nii otsuse kui toimingu tegemine võib seisneda ka osalemises selle tegemises või otsuse või toimingu sisulises suunamises. Otsusena tuleb käsitleda otsustust, mis reguleerib kas üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid ning mis on suunatud teise isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Otsustus võib olla näiteks õiguse üldakt, kohtulahend või haldusakt. Toiming aga on tegevus, mis põhjustab teisele isikule õigusliku või vältimatu faktilise tagajärje, kuid ei ole otsuse tegemine. See võib seisneda muuhulgas nii menetlustoimingu tegemises kui ka hoopis viivituses või tegevusetuses. Kui isikul puudub õigus määrata tehingu asjaolusid, ei loeta aga käsutustehingu tegemise kohustust otsuse tegemise pädevuseks. Samamoodi, kui isikul puudub õigus määrata toimingu tagajärge mõjutavaid asjaolusid, ei loeta toimingu sooritamise kohustust toimingu tegemise pädevuseks (KVS § 2 lg 3). Seega ei ole näiteks arve väljamaksmine või asja üleandmine ametiseisundi aluseks, samamoodi pole ametiseisundi aluseks ka käsu täitmine, kui isikul puudub õiguslik võimalus otsustada käsu täitmise üle, nt kas ja kuidas käsku täita. Otsuse või toimingu tegemise sisulise suunamise vastandiks on aga tehniline abistamine. Nii ei saa sisuliseks suunamiseks lugeda ei protokollimist, dikteerimise peale dokumendi koostamist ega kirjade väljasaatmist.¹³¹

Eelnevalt kehtinud KVS § 23 lg 1¹³² järgi olid ametiisik ja avalik teenistuja kohustatud teavitama talle teatavaks saanud korruptiivsest teost kas asutuse juhti, politseid, kaitsepolitseid

¹³⁰ Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (II). – Õiguskeel 2013/1, lk 1-2. – Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_ii.pdf (01.04.2020)

¹³¹ Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). – Õiguskeel 2012/4, lk 2. – Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf (01.04.2020).

¹³² Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 30.03.2012, 24.

või prokuratuuri. Hetkel kehtiva seaduse § 6 lg 1 aga on sõnastatud nii, et ametiisikul ei ole lubatud varjata korruptsioonijuhtumit. Varjamine antud kontekstis on üksnes süüteo eelnevat mittelubatud varjamine. Kohustuse rikkumise eest küll sanktsiooni ette nähtud pole, „kuid teise ametiisiku keelatud teo eelnevalt mittelubatud varjamine kui tahtlik asutuse huve ja mainet kahjustav tegevus võib kaasa tuua usalduse kaotuse ja vastavad distsiplinaarmed“. ¹³³ T. Kalmeti selgituse kohaselt ilmneb nende mõistete erinevus karistusõiguses. Nimelt toob ta võrdluseks välja karistusseadustiku ¹³⁴ (KarS) paragrahvid 306 ja 307 - § 306 lg 1, mis käsitleb kuriteo varjamist, näeb ette teise isiku poolt esimese astme kuriteo eelnevalt mittelubatud varjamise eest karistuseks kuni viieaastase vangistuse, § 307 lg 1, mis käsitleb kuriteost mitteteatamist, aga näeb ette teise isiku poolt toimepandud esimese astme kuriteost mitteteatamise eest kuni kolmeaastase vangistuse. Ka vaatab ta kuriteo varjamise sisustamiseks Riigikohtu praktikat ning võtab selle KVS-i raames kokku järgnevalt: „võib asuda seisukohale, et üldjuhul on ametiisikul keelatud aktiivne korruptsioonijuhtumi avastamise raskendamine. Selle keelu rikkumist saab ametiisikule ette heita, kui ta peab vähemalt võimalikuks, et tema tegu võib takistada korruptsioonijuhtumi avastamist, ning ta peab samuti pidama vähemalt võimalikuks faktilisi asjaolusid, mille alusel varjatavat tegu saab iseloomustada korruptsioonina. Võib leida, et mõnedel ametiisikutel, eeskätt asutuste juhtidel, sisejärelevalve teostajatel ja õiguskaitseasutuste funktsionääridel võib olla kohustus seista hea avalike ülesannete ausa täitmisviisi eest ja seega ära hoida korruptsioonijuhtumite avastamata jäämine. Sel juhul on mõistlik pidada korruptsioonijuhtumi varjamist keelatuks ka passiivses vormis, tähendab – juhtumist teatamata jätmisega. Korruptsioonivastane seadus mitteteatamise keeldu erinevina ei kehtesta.“ Kui aga tegu on esimese astme kuriteoga, on keelatud nii kuriteo varjamine kui kuriteost mitteteatamine. KarS §-d 306 ja 307 ei nõua erisubjektina ametiisikut. Samas ei täpsusta KVS, kelle eest on korruptsioonijuhtumite varjamine keelatud. Kuna normi eesmärk on vältida olukorda, kus korruptsioonijuhtumid jääksid avastamata ja korruptsioonijuhtumi toime pannud ametiisikud pääseksid seega vastutusest, saab järeldada, et mõeldud on eelkõige vastutuse kohaldamiseks pädevaid asutusi. ¹³⁵

KVS § 6 lg 2 näeb ette teavitamise fakti konfidentsiaalsuse. Teavitajaks võib siin olla lisaks ametiisikule ka iga muu isik ¹³⁶. Teavitamise fakti konfidentsiaalsuse peavad tagama avalikku ülesannet täitvad asutused, nende ametiisikud, asutuste üle järelevalve teostajad, deklaratsioonide üle kontrolli teostajad ning süüteo menetlejad, keda korruptsioonijuhtumist

¹³³ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri, lk 14.

¹³⁴ Karistusseadustik. - RT I, 03.03.2021, 3.

¹³⁵ Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (II). – Õiguskeel 2013/1, lk 2-3.

¹³⁶ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri, lk 14.

teavitatakse. Teavitamise fakti avaldamiseks on vajalik teavitaja kirjalik nõusolek (KVS § 2). Kui süüteo menetluse raames osutub vajalikuks kuulata teavitaja tunnistajana üle, võib sel puhul kohaldada meetmeid, mis aitavad tema kui tunnistaja turvalisust tagada, nt muuta ta anonüümseks vastavalt KrMS § 67 lg-le 1¹³⁷.¹³⁸ Teavitamise fakti konfidentsiaalsust aga ei tagata, kui edastatakse teadvalt väärteavet (KVS § 6 lg 3). See välistus on ka mõistlik, arvestades, et nii teadvalt valekaebuse esitamine kuriteo toimepanemise kohta teise isiku poolt kui ka valeütluse andmine kriminaal- või väärteomenetluses või tsiviilkohtu- või halduskohtumenetluses on kriminaalkorras karistatav (vastavalt KarS § 319 ja 320).

KVS § 6 lg 4 näeb ette täiendava kaitse korruptsioonijuhtumist teavitajale. Selle kohaselt kohaldab kohus, juhul kui korruptsioonijuhtumist teatanud isik pöördub kohtusse tema ebavõrdse kohtlemisega seoses, jagatud tõendamiskohustust¹³⁹ – avalduse esitaja peab välja tooma faktilised asjaolud, mis annavad alust arvata, et teda on koheldud ebavõrdselt. Isik, kelle vastu avaldus on esitatud, peab tõendama, et kohtusse pöördujat ei ole koheldud ebavõrdselt seetõttu, et ta teavitas korruptsioonijuhtumist. Kui viimane seda ei tõenda, loetakse ebavõrdne kohtlemine ajendatuks korruptsioonijuhtumist teavitamisest.

Eelpool toodud teavitajate kaitse põhimõtted rakenduvad ka juhul, kui teavitatakse erasektori korruptsioonijuhtumist (KVS § 6 lg 5)¹⁴⁰. Tasub aga tähele panna, et KVS ei kohusta asutusi looma enda sisemisi korruptsioonijuhtumitest teavitamise kordi. Sisemiste teavitussüsteemide loomise vajadus ning täpsem kord on jäetud iga asutuse enda otsustada.

¹³⁷ KrMS § 67 lg 1 kohaselt võib see olla vajalik tulenevalt kuriteo raskusest või erandlikest asjaoludest, kuid ka juhul, kui ohus on tema elu, tervis, vabadus või omand või tema lähedased. Tunnistaja anonüümseks muutmiseks ei pea oht olema konkreetne, siiski peab eksisteerima põhjendatud alus arvamaks, et oht esineb. Sillaots, M. KrMSK § 67/1. – Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2012.

¹³⁸ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri, lk 15.

¹³⁹ Jagatud tõendamiskohustus on samasisuline, mis on pööratud tõendamiskoormis.

¹⁴⁰ Algselt oli KVS § 6 pealkiri „Korruptsioonijuhtumist teatamine” ning selle lg 5 nägi ette, et antud paragrahvis toodud põhimõtteid kohaldatakse ka nendest korruptsioonijuhtumitest teavitamisel, mis on aset leidnud väljapool avaliku ülesande täitmist. Muudatusvajadus tulenes OECD altkäemaksuvastase töögrupi poolsest soovituselt, mille kohaselt peaks olema ühemõtteliselt selge, et korruptsioonijuhtumist teavitaja kaitsemeetmed kohalduvad ka erasektoris töötajatele. Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu 143 SE II teise lugemise juurde, lk 1.

3.1.3. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus

Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse¹⁴¹ (EKTÄKS), millega võeti üle ärisaladuse kaitse direktiiv 2016/943¹⁴², § 5 lg 6 p 1 kohaselt ei peeta ärisaladuse saamist, kasutamist või avaldamist ebaseaduslikuks, kui see on vajalik ebaseadusliku teo avalikustamiseks, selleks et kaitsta avalikku huvi. Direktiivi põhjenduspunkt 20 kohaselt teenib avalikustamine „avalikku huvi niivõrd, kuivõrd sellega avalikustatakse otseselt üleastumine, väärtegu või ebaseaduslik tegevus“. Kuigi direktiivi põhjenduspunktid pole siduvad, loetleb ka direktiivi artikkel 5 punkt b ette erandi tsiviilõiguslikust vastutusest vabanemiseks juhul, kui avalikustamisega paljastatakse kas üleastumine, väärtegu või ebaseaduslik tegevus. Vaadates direktiivi inglisekeelset versiooni, on seal toodud üleastumise ja väärtego vastena vastavalt „misconduct“ ja „wrongdoing“. Seega ei tule direktiivi sõnastuses toodud väärtegu mõista karistusõigusliku terminina. Kuna EKTÄKS hõlmab siin ebaseaduslikud teod, saab järeldada, et ka karistusõiguslikus mõttes väärtegudest teavitamisel vabaneb teavitaja vastutusest, küll aga on käesoleva töö autori hinnangul direktiivi kitsendavalt tõlgendatud vääritud teo puhul.

Selleks, et ei kaasneks tsiviilõiguslikku vastutust, on antud erandi kohaldamiseks vaja täita kaks kumulatiivset eeldust: 1) ärisaladuse saamise, kasutamise või avaldamise eesmärk on ebaseadusliku teo avalikustamine; 2) ebaseadusliku teo avalikustamise eesmärk on kaitsta avalikku huvi. Potentsiaalseks raskuskohaks võib osutuda olukord, kus väärkäitumisest teavitaja on ekslikult arvanud, et ta avalikustas teo avalike huvide kaitseks. Nimelt direktiivi põhjenduspunkt 20 näeb sel juhul ette ühelt poolt teavitaja heausksuse ja teiselt poolt ärisaladuse üle õiguslikku kontrolli omava isiku huvide hindamise vajalikkuse. Juhtumi asjaolud peaksid sel juhul viitama, et heauskse teavitaja arusaama kohaselt avalikustas ta ebaseadusliku teo avaliku huvi kaitsmiseks.¹⁴³ Samas ei tohi siin ära unustada, et preambuli tekst pole õiguslikult siduv ja ei anna täielikku kindlust, et liikmesriikide kohtud otsustamisel sellest lähtuvad.

3.1.4. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus

Väärkäitumisest teavitamist reguleerib terrorismi rahastamise ja rahapesuga seoses rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus (RahaPTS). Selle § 49 paneb kohustatud isikule

¹⁴¹ Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. - RT I, 07.12.2018, 2.

¹⁴² 15. juuni 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv EL (2016/943), milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset. - ELT L 157, lk 1–18.

¹⁴³ Seletuskiri ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse eelnõu (678 SE) juurde, lk 6.

kohustuse teavitada Rahapesu Andmebürood majandus- või kutsetegevuse, ametitoimingu või -teenuse osutamise käigus tuvastatud tegevusest või asjaoludest, mille tunnused viitavad kas rahapesule, terrorismi rahastamisele või sellega seotud kuritegude toimepanemisele. Sealjuures on kohustus teavitada mitte üksnes siis, kui on kindel teadmine, et mainitud teod on toime pandud, vaid ka juhul, kui on üksnes kahtlus, et need on toime pandud. Kohustatud isikud on toodud seaduse §-s 2, hõlmates muuhulgas nt krediidasutusi, finantseerimisasutusi, hasartmängu korraldajaid, vandeaudiitoreid audiitorteenuse osutamisel ning raamatupidamisteenuse pakkujaid. Teavitada tuleb viivitamata, kuid mitte hiljem kui kaks tööpäeva pärast selliste asjaolude või tegevuse tuvastamist või kahtluse tekkimist. Tehingukatsena tuleb käsitleda nt ka olukorda, kus klient loobub tehingust hoolsusmeetmete rakendamisest tulenevalt.¹⁴⁴ Krediidasutus peab Rahapesu Andmebürood teavitama ka kõikidest valuutavahetuse tehingutest, mis ületavad 32 000 eurot, kui tal puudub tehingus osaleva isikuga ärisuhe, ning muud kohustatud isikud peavad teavitama kõikidest sularahatehingutest, mille rahaline kohustus ületab 32 000 euroga võrdväärset summat muus vääringus. Teavitada tuleb ka juhul, kui tegu on mitme omavahel seotud maksega, mis ületavad mainitud summa kuni aastase perioodi jooksul (RahaPTS § 49 lg 3). Kui audiitor avastab oma kutsetegevuse käigus informatsiooni tehingu kohta, millest oleks pidanud teavitama teine kohustatud isik, tuleb ka sellest Rahapesu Andmebürood teavitada (RahaPTS § 49 lg 3¹).

Õigusteenuste osutajad, kelleks on muuhulgas advokaadid, notarid, kohtutäiturid, pankrotihaldurid või ajutised pankrotihaldurid, aga ka raamatupidamisteenuse pakkujad, audiitorid, nõustamisteenuse pakkujad raamatupidamise või maksustamise valdkonnas on teatamiskohustusest vabastatud, kui nad kaitsevad või esindavad klienti kohtu-, vaide- või muus taolises menetluses, sh nõustavad teda kas menetluse alustamise või vältimise teemal, või hindavad kliendi õiguslikku olukorda. Sealjuures ei oma tähtsust, kas teave on saadud enne menetlust, selle kestel või pärast seda (RahaPTS § 49 lg 5).

Väärkäitumisest teavitamise puhul näevad rahvusvahelised juhised ette ka selle, et teavitajat tuleks muuhulgas teavitada võetud meetmete kohta. RahaPTS § 49 lg 7 näeb sarnaselt ette, et Rahapesu Andmebüroo annab asjakohastel juhtudel tagasisidet kohustatud isikutele lisaks teavitamiskohustuse täitmisele ka saadud teabe kasutamise kohta. Küll aga ei ole välja toodud, mida peetakse silmas asjakohaste juhtude all.

¹⁴⁴ Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu (459 SE) juurde, lk 49.

RahaPTS § 50 näeb ette teatamiskohustuse täitmise koha ja vormi, § 51 sätestab aga millistel juhtudel erinevate osapoolte teavitamine teate esitamisest lubatud või keelatud on. Näiteks lõike 1 kohaselt on kohustatud isikul isikut, kelle kohta esitatav teave käib, keelatud teavitada, lõige 5 näeb siin aga ette erandi, mille kohaselt ei ole kliendi veenmine hoidumast õigusvastasest tegevusest lõikes 1 sätestatud keelu rikkumine. Sealjuures võib kohustatud isik informeerida klienti ka selles osas, et vastava tehingu tegemisel peab kohustatud isik teavitama Rahapesu Andmebürood.¹⁴⁵

Kui kohustatud isik, tema töötaja, esindaja või kohustatud isiku nimel tegutsenud isik täidab teatamiskohustuse heas usus, on ta kohustuse täitmise tagajärjel tekkinud kahju osas vastutusest vabastatud, seda ka juhul, kui kliendil jääb seetõttu tehing kas üldse tegemata või tähtaegselt tegemata (RahaPTS § 52 lg 1). Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt ei käsitata kohustatud isiku poolt heas usus täidetud teatamiskohustuse täitmist ega teabe esitamist lepingust või seadusest tuleneva konfidentsiaalsusnõude rikkumisena ning teavitanud isiku suhtes ei saa järgneda vastutust – kõik nimetatud sättest kõrvalekalduvad kokkulepped on tühised. Sätte eesmärk on võimaldada kohustatud isikutel kahtlustest teavitada, ilma et kohustatud isikud peaksid kartma, et tekitatud kahju osas võidakse pöörduda kahjunõudega nende vastu, seda ka juhul, kui selgub, et kahtlus polnud põhjendatud. Tähtis on vaid, et kohustatud isik teavitas heas usus. Teavitamine on toimunud heas usus, kui kahtlase tehingu teade edastati üksnes eesmärgiga täita RahaPTS-ist tulenevaid nõudeid.¹⁴⁶

Kohustatud isikud peavad looma ka meetmete süsteemi, mis kaitseks kohustatud isiku siseselt teavituse teinud töötajaid ja esindajaid nii kohustatud isiku juhtorgani liikmete, teiste töötajate kui ka klientidepoolse vaenuliku tegevuse või ähvardamise eest, samuti tööalase diskrimineeriva või ebasoodsa kohtlemise eest. Selleks peab olema muuhulgas võimalik teatamiskohustust täita anonüümselt (RahaPTS § 52 lg 4). Osa asjakohaste meetmete süsteemist võib olla näiteks kõikide töötajate teavitamine ja koolitamine RahaPTS-ist tulenevatest nõuetest, samas võib kohustatud isik ette näha ka muid asjakohaseid võimalusi, mis tema hinnangul aitavad vältida teavitajate tagakiusamist.¹⁴⁷

RahaPTS § 52¹ lg 1 näeb Rahapesu Andmebüroole ja Finantsinspeksioonile ette kohustuse hoida konfidentsiaalsena nii antud seaduse rikkumisest teatamise fakti kui rahapesu ja

¹⁴⁵ Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu (459 SE) juurde, lk 51.

¹⁴⁶ Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu (459 SE) juurde, lk 51.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

terrorismi rahastamise kahtlusest teatamise fakti. Avaldamine on lubatud üksnes juhul, kui teavituse teinud füüsiline isik on andnud selleks kirjaliku nõusoleku. Kahtluse korral, et teavitanud isik ise on rikkunud kas teatamiskohustust või pannud toime kuriteo, võib teatamise fakti avaldada uurimisasutustele ja prokuratuurile (RahaPTS § 52¹ lg 2). Teate esitanud füüsilise isiku kaasamisel süüteomenetlusesse tunnistajana tuleb süüteomenetluse sätteid kohaldada nii, et teatamise fakti konfidentsiaalsust ei rikuta (RahaPTS § 52¹ lg 3). RahaPTS § 52¹ lg 4 näeb tööandjale ette töötajate ebavõrdse kohtlemise keelu lõikes 1 toodud teatamise tõttu.

Kui teate esitanud füüsiline isik pöördub töövaidluskomisjoni või kohtusse, kohaldatakse jagatud tõendamiskohustust. Isik peab üksnes esitama faktilised asjaolud, mis näitavad tema ebavõrdset kohtlemist. See, kelle vastu avaldus on esitatud, peab tõendama, et isikut ei koheldud ebavõrdselt teavituse tegemise tõttu. Kui ta seda ei tee, loetakse isik ebavõrdselt kohelduks just sel põhjusel (RahaPTS § 52¹ lg 5). Siiski on siin oluline tähele panna, et RahaPTS-is toodud teavitaja kaitse on ette nähtud üksnes neile kohustatud isikutele, kes selle seaduse raames teavituse teevad. Nii ei ole selle seaduse kohaselt kaitstud muud isikud, kes nt rahapesukahtluse kohta teavituse teevad.

3.1.5. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus turukuritarvituse kohta, Finantsinspektsiooni seadus ning väärtpaberituruse seadus

Teavitajate kaitse näeb ette ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus 596/2014¹⁴⁸ turukuritarvituste kohta. Nimetatud määruse artikkel 32 lõike 1 kohaselt on liikmesriikide tagada, et kehtestataks tõhus kord pädevatele asutustele määruse rikkumisest või selle kahtlusest teavitamiseks. Lõike 2 punktist b nähtuvalt tuleb tagada asjakohane kaitse töösuhte raames vähemalt diskrimineerimise, kättemaksu ning muud laadi ebaõiglase kohtlemise eest. Õigusrikkumisest teavitamise kord ja teavitaja kaitse on konkretiseeritud Finantsinspektsiooni seaduses^{149; 150} (FIS) ja väärtpaberituruse seaduses¹⁵¹ (VPTS). FIS § 50² lg 1 kohaselt peab Finantsinspektsioon kehtestama sise-eeskirjad kohustuse, mis tuleneb finantsjärelevalve

¹⁴⁸ 16. aprilli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ. - ELT L 173, lk 1–61.

¹⁴⁹ Finantsinspektsiooni seadus. - RT I, 21.11.2020, 4.

¹⁵⁰ Seaduste muutmise seletuskirja kohaselt lähtuti teavitaja kaitse meetmete valikul peamiselt KVS § 6 sätetest ning põhjendustest, kuna teavitaja kaitse sel hetkel muudes seadustes reguleeritud ei olnud. Seletuskiri väärtpaberituruse seaduse ja Finantsinspektsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, lk 33, allmärkus 70.

¹⁵¹ Väärtpaberituruse seadus. - RT I, 04.12.2019, 4.

subjekti tegevust reguleerivast õigusaktist¹⁵², rikkumise või rikkumise kahtluse kohta käivate teavituste vastuvõtmiseks ning töötlemiseks. Teavitamine puudutab üksnes vabatahtlikke teavitusi, mitte seadusest tulenevat teavitamiskohustust. Lõige 2 täpsustab, mida siseeeskirjades käsitleda tuleb¹⁵³. Näiteks tuleb kindlaks määrata töötajad, kes teavituse vastuvõtmise, tagasiside ning selgituste andmise eest vastutavad, samuti teavituste vastuvõtmise ja töötlemise kord. § 53 lg 3¹ p 3 kohaselt on teavitajal õigus jääda anonüümseks. Teavitaja kaitse sätted on sarnased RahaPTS-iga. Nii tagatakse teavitamise fakti konfidentsiaalsus, selle avaldamine on lubatud üksnes teavitaja kirjalikul nõusolekul (FIS § 50³ lg 1), ka teavitaja kaasamisel süüteomenetlusse tunnistajana kohaldatakse siingi süüteomenetluse sätteid nii, et teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei rikuta (FIS § 50³ lg 3). Teadvalt valetabe esitamise puhul aga teavitamise fakti konfidentsiaalsust ei tagata (FIS § 50³ lg 2). Töövaidluskomisjoni või kohtusse pöördumisel on ka siin teavitaja kaitseks ette nähtud jagatud tõendamiskohustus, mille kohaselt peab isik, kelle vastu avaldus esitatakse, tõendama, et ebavõrdne kohtlemine ei leidnud aset rikkumisest teavitamise tõttu (FIS § 50³ lg 4). Kui isik teeb Finantsinspeksioonile teavituse heas usus ja jätab sellest rikkumisega seotud isikud teavitamata, ei käsitata seda lepingust või õigusaktist tuleneva konfidentsiaalsus- ega muu nõude või kohustuse rikkumisena ega kohaldata seega ka neis ette nähtud vastutust. Sellest kõrvale kalduv kokkulepe on tühine (FIS § 50³ lg 5). Seaduste muutmise seletuskirja¹⁵⁴ kohaselt kohaldatakse vastutusest vabastamine ükskõik millise õigusakti rikkumisest teavitamisel, tingimusel, et see on tehtud vabatahtlikult. Sama paragrahvi lõike 6 kohaselt väljastab Finantsinspeksioon teavitaja taotlusel kinnituse tema puutumuse kohta järelevalvemenetlusega. Selle eesmärk on aidata kaitsta teavitaja õigusi näiteks diskrimineerimise juhtudel töövaidluskomisjonis või kohtus.¹⁵⁵

VPTS § 201¹ kohaselt peavad väärtpaberituru kutselised osalised¹⁵⁶, kellele kohaldatakse eespool mainitud määruses sätestatud, kehtestama enda töötajatele määrusest tuleneva kohustuse

¹⁵² FIS § 2 lg 1 kohaselt võivad need kohustused tuleneda kas finantsinspeksiooni seadusest, krediidiasutuste seadusest, krediidiauditeerimise ja -vahendajate seadusest, kindlustustegevuse seadusest, investeerimisfondide seadusest, kogumispensionide seadusest, väärtpaberituru seadusest, liikluskindlustuse seadusest, makseasutuste ja e-raha asutuste seadusest, pandikirjaseadusest või väärtpaberite registri pidamise seadusest ning nende alusel antud õigusaktidest.

¹⁵³ Täpsemad nõuded on toodud rahandusministri määruses: Nõuded teavituste vastuvõtmiseks ning tagasiside ja selgituste andmiseks kasutatavatele suhtluskanalitele, teavituste vastuvõtmisele ja säilitamisele ning andmete konfidentsiaalsuse tagamisele. - RT I, 14.04.2017, 1.

¹⁵⁴ Seletuskiri väärtpaberituru seaduse ja Finantsinspeksiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, lk 17.

¹⁵⁵ Seletuskiri väärtpaberituru seaduse ja Finantsinspeksiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, lk 39.

¹⁵⁶ VPTS § 7 lg 1 kohaselt on väärtpaberituru kutselised osalised investeerimisühing, krediidiasutus, fondivalitseja, reguleeritud turu korraldaja, väärtpaberiarveldussüsteemi korraldaja ning muu seadusega sätestatud isik.

rikkumisest teavitamise korra. Rikkumisest peab olema võimalik teavitada nii asutusesiseselt kui ka pädevale asutusele¹⁵⁷. Reguleeritud turu korraldajad, investeerimisühingud, aruandlusteenuse osutajad ning välisriigi investeerimisühingu filiaalid peavad vastava korra kehtestama üksnes nende rikkumiste kohta, mis VPTS kohaselt konkreetselt nende tegevust puudutavad. Vastutusest vabastamise kohta kohaldatakse määruses ettenähtud juhtudel FIS § 50³ lg 5 sätteid. Lisaks näeb VPTS § 237⁴⁹ ette Finantsinspeksioonile täiendava aluse menetluse lõpetamiseks. Nimelt võib isiku suhtes, kes teavitab esimesena kirjalikult Finantsinspeksiooni turukuritarvitusest või selle kahtlusest kas enne, kui turukuritarvitus on toimunud, või viivitamata peale seda, lõpetada selle kohta alustatud väärteomenetluse otstarbekuse kaalutlustel.

Määruse artikli 32 lg 4 kohaselt võivad liikmesriigid näha ette teatud tingimuste täitmisel määruses sätestatud võimalike rikkumise kohta olulist teavet esitanud isikutele ka rahalised hüved, kuid neid Eesti seadusandja sätestanud pole.

3.1.6. Avaliku teenistuse seadus

Avaliku teenistuse seadus (ATS), mis käsitleb avaliku teenistuse korraldust ja ametnike õiguslikku seisundit, puudutab teavitajate kaitset üksnes kaudselt. ATS § 13 kohaselt tuleb nii teenitusse kandideerijaid kui ka teenistuses osalevaid isikuid kaitsta diskrimineerimise eest, samuti tuleb järgida võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendada võrdõiguslikkust. Väärkäitumisest teavitamise kontekstis peab seega kaitset pakkuma diskrimineerimise eest isikutele, kes alles kandideerivad teenitusse kui ka neile, kes juba on teenistuses. ATS § 55 keelab ametnikel nii teenistussuhte ajal kui ka pärast seda avaldada neile teenistussuhte tõttu teatavaks saanud salastatud välisteavet, riigi- ja ärisaladusi, andmeid, mis puudutavad teiste inimeste perekonna- ja eraelu ning muud teavet, mis on tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks. Ametniku vaikimiskohustus ei kehti asjaolude suhtes, mis on avalikkusele juba teada, vaikimiskeeld ei hõlma ka teavet, mille ametnik edastab teisele ametnikule teenistuskohustuste raames, ka ei puuduta vaikimiskeeld asjaolusid, mis mõistliku hinnangu kohaselt ei kahjusta kuidagi kellegi erahuvi või avalikku huvi. Kuid kui teabel on märges „salastatud välisteave“, „riigisaladus“ või „asutusesiseseks kasutamiseks“, peab ametnik sellest lähtuma. Kui aga ametnik avalikustab teavet seoses raskekujulise väärkäitumisega ja püüdes teabe avalikustamise kaudu ametiasutust kaitsta, järgides enda teisi teenistuskohustusi, näiteks

¹⁵⁷ Seletuskiri väärtipaberituru seaduse ja Finantsinspeksiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, lk 16.

kohustust käituda ausalt, hoolikalt ja asjatundlikult, nõuab selline teabe avalikustamine asjaolude hindamist. Nii tuleb vaadata, kas ametnik kasutas enne teabe avalikustamist asutusesiseselt kõiki võimalikke viise probleemi lahendamiseks ning tuleb hinnata, kui tulemuslikud need olid.¹⁵⁸

Ei ole välistatud, et üks viise väärkäitumisest teavitajat nõ karistada, on vähendada tema palka. ATS § 61 lg 3 kohaselt ei tohi ametniku palka ühepoolsest vähendada. See on lubatud üksnes erandkorras, mil see on seotud üldise majanduslangusega ning selleks, et säilitada usaldust majanduskeskkonna vastu, vähendatakse ametiasutuste eelarvet. Seega kaudselt saab ka seda lugeda üheks viisiks, kuidas väärkäitumisest teavitajat kaitstakse. Samas näeb ATS § 70 p 1 ühe distsiplinaarkaristuse variandina ette põhipalga vähendamist kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks. ATS § 75 lg 3 p 2 kohaselt on distsiplinaarkaristus välistatud juhul, kui ametnik rikub teenistuskohustusi eesmärgiga vältida tagajärgi, mille raskusaste ületab teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärgi. Kuigi võib ette kujutada juhtumeid, mil on ilmselge, et ära hoiti raskemad tagajärjed kui nt keeld avalikustada teatud infot ATS § 55 kohaselt, nt kui hoiti ära oht inimelule, siis tõenäoliselt leidub ka juhtumeid, kus see nii üheselt selge pole. Seega ametnik, kes on olukorras, kus ta peab kaaluma erinevate tagajärgede raskusastet, võib jätta teavituse tulemuse ebamäärasuse ja hinnangulisuse tõttu tegemata. Olukorda aitaks parandada see, kui väärkäitumisest teavitamine karistuse rakendamise alusena oleks selgesõnaliselt välistatud.

ATS § 105 sätestab nõudeõiguse juhul, kui ametnik leiab, et ta on õigusvastaselt teenistusest vabastatud. Lõike 1 kohaselt võib ametnik, kes on õigusvastaselt teenistusest vabastatud, nõuda, et vabastamise aluseks olev õigusakt tunnistataks õigusvastaseks, samuti võib ta nõuda, et muudetaks teenistusest vabastamise alust ning ühtlasi võib ta nõuda ka kolme kuu keskmise palga suurust hüvitist. Kohtule on jäetud õigus muuta hüvitise suurust, võttes arvesse mõlema poole huve ning teenistussuhte lõpetamise asjaolusid. Samas ei ole kuskil sõnaselgelt öeldud, et õigusvastaselt teenistusest vabastamise alla käib ka väärkäitumisest teavitamise tõttu vabastamine. Seega, kui isik pöördub ka oma õiguste kaitseks kohtusse, ei saa ta olla kindel, et tulemus on talle ootuspärane. Lisaks, teenistusest vabastamine jääb otsusest sõltumata jõusse, kuna teenistusse ennistamist praegu kehtivate sätete alusel ette nähtud ei ole.

¹⁵⁸ Lang, K. *et al.* Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat seisuga 03.05.2013. Tallinn. Justiitsministeerium 2013, lk 180. – Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf (19.03.2021).

Avaliku teenistusega seoses tuleb aga ära märkida, et 2015. aastal töötati välja ametniku eetikakoodeks, mis sarnaselt OECD ausameelsuse lähenemisele rõhub pigem sellele, millised väärtused ametnikke peaksid iseloomustama ning millest oma töös tuleks lähtuda. Ehkki ATSi kohaselt kehtib see ametnikele, on soovituslik sellest lähtuda ka ametiasutuse töötajatel. Muuhulgas tuuakse seal välja, et avaliku teenistuse usaldusväärsuse oluline osis on ka see, et kui ametnik täheldab kaastöötaja ebaeetilist või ebaseaduslikku tegutsemist, peaks ta sellest märku andma. Sõltuvalt olukorra tõsidusest võib see kergematel juhtudel piirneda näiteks kaastöötajale nõu andmisega, tõsisemate rikkumiste korral võib aga olla vajalik ka distsiplinaarmenetluse algatamine või koguni uurimisorganite teavitamine.¹⁵⁹

3.1.7. Töölepingu seadus

Töölepingu seadus¹⁶⁰ (TLS) sätestab sarnaselt ATSi võrdse kohtlemise põhimõtte, sedakorda töölepingulistes suhetes isikute puhul. Võrdse kohtlemise põhimõte on sätestatud põhiõigusena PS §-s 12. TLS § 3 kohaselt tuleb diskrimineerimise ja võrdse kohtlemise põhimõtte sisustamisel tugineda võrdse kohtlemise seaduse¹⁶¹ (VõrdKS) sätetele. VõrdKS § 3 lg 1 kohaselt tähendab võrdse kohtlemise põhimõte, et isikut ei diskrimineerita § 1 lg-s toodud tunnuste alusel, milleks on rahvus (etniline kuuluvus), rass, nahavärvus, usutunnistus või veendumus, vanus, puue või seksuaalne sättumus. Samas töölepingu seaduse selgituste¹⁶² kohaselt ei pea piirduma töösuhetes diskrimineerimise nõuete esitamisel üksnes VõrdKS § 1 lg-s 1 nimetatud tunnustega, küll aga peab sel juhul tunnus olema üldjuhul kaitstud muu õigusaktiga, nt võib see tuleneda TLSi muudest sätetest.

TLS § 83 kohaselt võib tööandja töölepingu üles öelda üksnes TLSis sätestatud alustel, sealjuures ei või tööandja töölepingut korraliselt üles öelda (TLS § 85 lg 5). TLS § 88 lg 1 välistab töölepingu erakorralise ülesütlemise töötajast tuleneva mõjuva põhjusega, mh võib mõjuvaks põhjuseks olla saladuse hoidmise kohustuse rikkumine, aga ka see, et isik on toime pannud teo, mis tõi kaasa tööandja usalduse kaotuse. Töölepingu ülesütlemise piirangud on küll toodud TLS §-s 92, aga need ei sätesta keeldu töölepingu lõpetamiseks väärkäitumisest teavitamise tõttu. TLS § 104 lg-st 1 tulenevalt on seadusest tuleneva aluseta töölepingu ülesütlemine tühine, tühisusele tuginemiseks peab aga esitama kas avalduse

¹⁵⁹ Ametniku eetikakoodeks. Heaks kiidetud 11.03.2015 ametnikueetika nõukogu koosolekul. – Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (19.04.2021)

¹⁶⁰ Töölepingu seadus. - RT I, 29.12.2020, 25.

¹⁶¹ Võrdse kohtlemise seadus. - RT I, 26.04.2017, 9.

¹⁶² Käärats, E. *et al.* Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium 2021, § 3/2.

töövaidluskomisjonile või hagi kohtusse (§ 105 lg 1). Ülesütlemist vaidlustav pool on aga see, kes peab tõendama töölepingu ülesütleamise ebaseaduslikkust.¹⁶³ Seega pole siin ette nähtud jagatud tõendamiskohustust, mida vilepuhumise kontekstis on peetud oluliseks, kuna tihti ei saa väärkäitumisest teavitaja ise ligi kogu vajalikule infole ning seega on tööandjal lihtsam tõendada, et teavitaja vallandati muul alusel kui teavituse tegemise tõttu.

3.2. Väärkäitumisest teavitajate kaitse regulatsioonide kooskõla rahvusvaheliste aktidega

Väärkäitumisest teavitavate kaitstavate isikute ring. Nagu eespool toodust näha võib, on Eesti õiguses väärkäitumisest teavitamine reguleeritud mitmes eri seaduses, kuid seda mitte kõikehõlmavalt – iga akt reguleerib mingit kindlat valdkonda, kõiki koosmõjus vaadates aga ei paku need kaitset kõikidele isikutele, kes potentsiaalselt väärkäitumisest teavitada võiksid. Nii pakub KVS kaitset üksnes korruptsioonijuhtumitest teavitamise puhul, aga mitte tegude puhul, mis korruptsioonijuhtumite alla ei kvalifitseeru. Positiivse külje pealt aga pakub see kaitset nii era- kui avaliku sektori korruptsioonijuhtumitest teavitamisel. Samuti ei laiene kaitse üksnes ametisikutele, kellele KVSiga on pandud keeld varjata korruptsioonijuhtumeid, vaid ka muudele isikutele, kes sellistest tegudest teavitavad.

EKTÄKSi puhul saab tõlgendada, et tsiviilõiguslikust vastutusest võib vabastatud olla sisuliselt iga isik, kes saab, kasutab või avaldab ärisaladuse eesmärgiga avalikustada ebaseaduslik tegu ning teo avalikustamisega kaitseb ta avalikku huvi. Kuna aga avalik huvi on määratlemata õigusmõiste ja piiritlemine mõne kitsama grupi huvidest, mis päris avaliku huvi mõõtu välja ei anna, võib potentsiaalne väärkäitumisest teavitaja aga takerduda selle taha, kas teo avalikustamine ikkagi aitab kaitsta avalikku huvi. See võib kaasa tuua, et isik otsustab teavituse tegemisest loobuda.

RahaPTS näeb teatud asutustele (nt krediidiasutused, raamatupidamisteenuse pakkujad), nende töötajatele ja esindajatele kohustuse teavitada rahapesust, terrorismi rahastamisest või nendega seotud kuritegudest või nende toimepanemise kahtlusest. RahaPTS raames on kohustatud isikud kaitstud isikuteks, s.t kui selles seaduses nimetatud isik teavitab nt rahapesukahtlusest Rahapesu Andmebürood, ei laiene talle seadusest tulenev kaitse.

¹⁶³ Käärats, E. *et al.* Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium 2021, § 105/4.

Turukuritarvitustest teavitamise puhul tuleb rohkem vaeva näha, et aru saada, kes need töölepingu alusel töötavad isikud on, kellele kaitse rakenduma peaks¹⁶⁴. Nii näeb määruse artikkel 32 ette, et liikmesriikide pädevate asutuste ülesanne on kehtestada tõhus kord, mis muuhulgas käsitleb õigusrikkumisest teavitajaid töösuhte raames ebaõiglase kohtlemise eest. Määruse artikli 22 kohaselt peab iga liikmesriik määrama ühe pädeva asutuse määruse täitmiseks. FISist ja VPTSist nähtuvalt on Eestis selleks Finantsinspeksioon (FIS ja VPTS § 8). Seaduste muutmise seletuskirja¹⁶⁵ kohaselt tuleb kaitse ette näha „mis tahes finantsvaldkonna õigusakti rikkumisest teavitajale“. Määruse artikkel 32 lõige 2 punkt b paneb kohustuse kaitsta teavitajaid töösuhte raames ebaõiglase kohtlemise eest, punkt c näeb ette aga teavitajate isikuandmete kaitse, täpsustamata, et tegu peab olema töösuhtega. Seega saab järeldada, et kaitse on tagatud teavitajatele, kes finantsvaldkonna õigusakti rikkumisest teavitavad, sõltuvalt teavitaja isikust aga võib kaitse erineda. Töösuhtest tulenev erisus on sellest aspektist mõisteta, et tööandja on töötaja suhtes tugevamal positsioonil ja erinevalt isikust, kes teavitab mitte töösuhte raames, on tal seega reaalne „võimalus“ oma töötajat ebavõrdselt kohelda. Teoreetiliselt võib aga tõusetuda küsimus, milline kaitse rakendub näiteks olukorras, kus finantssektoris töölepinguga töötav töötaja teavitab Finantsinspeksiooni tema tööga mitteseotud rikkumisest ja tööandja hakkab teda taga kiusama, kuna isik, kelle kohta teavitus tehti, on tema hea tuttav. Kui rikutakse VPTSist tulenevaid sätteid, kohaldatakse FISis ettenähtud kaitsemeetmeid. Kaitse on seega ette nähtud ka siin igapähele, kes vastavast rikkumisest teavitab.

Seega saab asuda seisukohale, et kohati on Eesti õiguse kohaselt kaitstavate isikute ring laiem, kui rahvusvahelised aktid ette näevad – valdkonnad, milles täna on teavitamine kaitstud, võimaldavad enamikel juhtudel teavituse teha igal isikul, s.t ei piirdata üksnes tööga seotud isikutega. Teisest küljest aga on kaitstud vaid isikud, kes teevad teavituse vaid nendel konkreetsetel juhtudel. Seega ei saa öelda, et kaitstud on võrdselt nii era- kui avaliku sektori töötajad, pigem on tööalaselt seotud isikute kaitse lünklik. Väärkäitumisest teavitavate töötajate ebavõrdse kohtlemise keeld on otsesõnu sätestatud vaid RahaPTSis ning selle saab tuletada ka

¹⁶⁴ Ka Finantsinspeksioon on juhtinud tähelepanu sellele, et FIS § 50³ lg 4 toodu puhul pole üheselt arusaadav, millist õigussuhet see reguleerib. Seaduseelnõud sellest märkusest tulenevalt küll täiendati, siiski võiks käesoleva töö autori hinnangul sätte sõnastus olla üheselt mõistetavam, ilma et potentsiaalne väärkäitumisest teavitaja peaks hakkama õiguslikult hindama, mis juhtudel on tal õigus vaidluses tugineda jagatud tõendamiskohustusele. Sätte mõistmist raskendab ilmselt asjaolu, et FIS reguleerib Finantsinspeksiooni tegevust. Vt Finantsinspeksiooni ettepanekut: Märkuste tabel. Väärtpaberituruseaduse ja Finantsinspeksiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja juurde. Lisa 3, lk 6.

¹⁶⁵ Seletuskiri väärtpaberituruseaduse ja Finantsinspeksiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, lk 33.

VPTSi puhul. Selleks, et isik saaks aru, millistest väärkäitumistest teavitamisel tal täna õigus kaitsele on, peab põhjalikult süvenema erinevatesse õigusaktidesse.

Nn teavitajate kaitse direktiivi ülevõtmiseks, mille tähtaeg on 17.12.2021, on koostatud teavitaja kaitse seaduse seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (edaspidi VTK). Direktiivile vastavalt käsitleb ka VTK rikkumisest teavitajate kaitset tööalases kontekstis. Väärkäitumisest teavitaja mõistet küll VTKs toodud pole, küll aga on seal toodud välja, et kaitse saamiseks peaks teavitajal olema põhjendatud alus arvata, et ta edastab tõest teavet ettenähtud nõuete kohaselt. Samuti tuuakse välja, et kaitse saamist ei mõjuta väärkäitumisest teavitaja motiivid, nagu ei pea kaitse saamiseks teavitamine olema tehtud avalikes huvides. VTKs käsitletakse ka seda, kas väärkäitumisest teavitajate kaitse peaks olema reguleeritud eraldi seaduses või valdkondlikes eriseadustes. Et liikmesriigid võivad näha kaitse ette rohkematele valdkondadele kui direktiivis ette nähtud, soovivad VTK väljatöötajad eelistada horisontaalset regulatsiooni, mis võimaldaks kaitse tagada kõikides valdkondades teavitajatele. VTK kohaselt puudub siseriiklikult põhjus piiritleda kaitse tagamist vaid direktiivis ette nähtud valdkondades, kuna väärkäitumise väljatulek ja ühtlasi teavitajatele kaitse tagamine on oluline mistahes tegevusalal. Ka aitab ühes seaduses väärkäitumisest teavitamise reguleerimine vältida olukorda, kus nt teavitajad peaksid andma esialgse õigusliku hinnangu selle kohta, millise valdkonna rikkumisest ta teavitab ning kuidas tema õigused sel juhul kaitstud on.¹⁶⁶ Seega, kui seadusesse jõuab VTKs planeeritu, saab asuda seiskohale, et see parandab väärkäitumisest teavitajate kaitset ja üldse arusaadavust väärkäitumisest teavitamise regulatsioonidest. Nagu eespool näha oli, on täna teavitajate kaitse reguleeritud teatud valdkondades ja seda mitmes seaduses, kus alati pole ka üheselt selge, kellele tuleb teavitada ja kes on teavituse tegemisel tagajärgede eest kaitstud. Ehkki Euroopa Nõukogu leiab, et väärkäitumisest teavitamine ei pea tingimata olema reguleeritud ühes õigusaktis, peaks siiski regulatsiooni kehtestamisel silmas pidama, et Euroopa Liitu ajendas direktiivi vastu võtma just liikmesriikide regulatsioonide liigne killustatus. Samas tuleb silmas pidada, et Euroopa Liidul pole pädevust reguleerida kõiki liikmesriikide õigusvaldkondi, mistõttu saab Eesti siseriiklikult tagada laiema ringi teavitajate kaitse. Käesoleva töö autori nõustub VTKs toodud põhjendustega toetamaks väärkäitumisest teavitajate ringi laiemat käsitlemist. Laiem käsitus on kooskõlas ka rahvusvaheliste soovitusetehistega.

¹⁶⁶ Justiitsministeerium. Teavitajate kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 14.07.2020, lk 1-9.

Väärkäitumisest teavitamise alternatiivsed võimalused. Nii OECD, Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liit peavad oluliseks, et väärkäitumisest teavitamise puhul oleks isikul võimalus valida, kellele ning millist kanalit kasutades ta väärkäitumisest või selle kahtlusest teada annab. Asutusesisese teavitamise võimaluse näevad ette üksnes RahaPTS ning VPTS. Teistes seadustes reguleeritud juhtumitest teavitamiseks on ette nähtud vaid asutusevälised teavitamiskanalid, sh reguleerib KVS vaid asutusevälist teavitamist ja jätab asutusesisese reguleerimise asutuste otsustada, samas ei selgu KVSist üheselt, mis on need asutused, kellele teavitades saab isik olla kindel, et ta on tagajärgede eest kaitstud. Kui isik peab hakkama andma hinnangut selle kohta, kas teavitatav asutus ikka täidab avalikku ülesannet või kas ta peaks teavituse tegemiseks pöörduma mingi kindla ametniku poole või üldse tuleks teavitada süüteo menetlejat, on reaalne võimalus, et isik jätab teavituse seetõttu tegemata. Nagu eespool välja on toodud, võib teavitaja riskida paljuga ja ebaselguse olukorras jätta seega rikkumise enda teada. EKTÄKS lubab avaliku huvi kaitsmiseks valida vaid ärisaladuse avalikustamise. Seega, kui isik soovib täna teavitada väärkäitumisest, mille eest on ette nähtud kaitse, puudub tal võimalus valida alternatiivsete kanalite vahel.

VTKs nähakse ette alternatiivsed teavitamise kanalid ja nagu direktiiv ette näeb, saab teavitada nii asutusesiselselt, -väliselt kui ka teatud tingimuste täitmisel avalikkusele. VTK kohaselt tuleks avalikkuse teavitamise alused sätestada piisavalt paindlikult, et oleks ühelt poolt tagatud sõnavabaduse ning avalike huvide kaitse, teiselt poolt aga oleksid tagatud ka puudutatud isikute õigused ning oleks välistatud avalikkuse poole pöördumise võimaluse kuritarvitamine.¹⁶⁷ Seega paraneb alternatiivsete teavitamise võimaluste ettenägemisega väärkäitumisest teavitajate kaitse. VTKst ei selgu, mida täpsemalt peetakse silmas piisavalt paindlike avalikkuse teavitamise aluste all. Nende aluste sätestamisel tuleb silmas pidada, et need oleksid üheselt arusaadavad ega jätaks liigselt tõlgendusruumi. Vastasel juhul võivad need pärssida teavitamast isikuid, kes on eelnevalt juba hinnanud, et asutusesisesele ja/või -välisele organile teavitamine ei aitaks kaasa olukorra lahendamisele või on nad juba kogenud, et see ei aita kaasa.

Veel käsitleb VTK küsimust, kas asutusevälise teavitamise puhul tuleks määrata üks keskne asutus või võiks asutusi, kellele teavitada, olla mitu. VTKs tehakse ettepanek, et mõistlik oleks kasutada võimalikult palju ära juba olemasolevaid valdkondlikke järelevalveasutusi.¹⁶⁸ Ühest küljest tundub see mõistlik, teisest küljest aga võib siin potentsiaalsel väärkäitumisest teavitajal tõusetuda küsimus, millist asutust siis ikkagi teavitada tuleks. Olukord võib osutuda

¹⁶⁷ Justiitsministeerium. Teavitajate kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 14.07.2020, lk 13.

¹⁶⁸ *Ibidem*, lk 14.

analoogseks nagu täna on sellega, et isik peab andma esmase õigusliku hinnangu, milline õigusakt seda väärkäitumist reguleerib, millest ta teavitada soovib. Nüüdsel juhul peaks ta andma hinnangu sellele, milline asutus selle teema üle järelevalvet teeb. Vaadates VTK-ga seotud kooskõlastusi, siis... Seega tuleks teavitatavate asutuste valikul silmas pidada, et õige asutuse väljaselgitamine ei osutuks nii keeruliseks, et nõ nulliks ära selle eelise, mille annab väärkäitumisest teavitamise reguleerimine ühes keskses seaduses. Üheks lahenduseks, kui ikkagi soovitakse jääda valdkonnapõhiste järelevalveasutuste juurde, on tagada üks keskne nõustamiskeskus, kes sinna pöördujatel aitaks välja selgitada, millisele asutusele ta teavituse peab tegema. Nõustamise näeb ühe toetusmeetmena ette ka direktiivi artikkel 20.

Samas nad peavad ka õppima, nagu nad ise öelnud..

Väärkäitumisest teavitajate kaitse. Väärkäitumisest teavitavatele isikutele ettenähtav kaitse on eri seadustes küllaltki sarnane. Nii näevad kõik peale EKTÄKSi ette teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamise. Teavitamise fakti avaldamiseks on vajalik teavitaja kirjalik nõusolek. Sealjuures on kirjaliku vormi ettenägemist FISi ja VPTSi muutmise seletuskirjas¹⁶⁹ põhjendatud sellega, et nii teavitamise fakti kui ka teavitaja isiku avalikuks tulek võib kahjustada nii andmesubjekti kui kolmandate isikute õigusi. Seega aitab kirjaliku vormi nõue vältida olukordi, kus e-kirjas tehtud avaldusi võiks keegi tõlgendada kui nõusolekut teavitamise fakti avaldamiseks¹⁷⁰. Võib oletada, et sama loogika on olnud aluseks ka teiste seaduste puhul. Seega konfidentsiaalsuse tagamise poole pealt on Eesti õiguses reguleeritu kooskõlas rahvusvaheliste aktidega.

RahaPTS ja FIS näevad ette võimaluse teavitada väärkäitumisest ka anonüümselt. Anonüümset teavitamist Euroopa Nõukogu ei poolda, samas EL direktiiv lubab liikmesriikidel ise otsustada, kas nad lubavad ka anonüümselt väärkäitumisest teavitada või mitte. VTK näeb ette anonüümse teavitamise võimaluse ja lisab, et otstarbekas on anonüümsete teavituste osas kasutada asutuseväliseid teavituskanaleid, kuna leiab, et anonüümisel teavitamisel suudaks pädev asutus ka teavitaja õigused tagada.¹⁷¹ Käesoleva töö autor on seisukohal, et Eesti õiguses tuleks tagada võimalus teavitada anonüümselt, kuna ühiskonna hoiakud ei pruugi olla veel teavitamist soosivad. VTK väljatöötajatel võib olla siinkohal õigus, et asutusevälisel teavitamisel on anonüümse teavitaja õigused paremini tagatud.

¹⁶⁹ Seletuskiri väärtpaberituruseaduse ja Finantsinspektsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde, lk 35-36.

¹⁷⁰ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 80 võrdsustab kirjaliku vormiga ka elektroonilise vormi, mis võimaldab nõusoleku teavitamise fakti avaldamiseks esitada ka digitaalselt allkirjastatuna. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.

¹⁷¹ VTK, lk 6.

FIS ja RahaPTS näevad ette ka selle, et kui isik teavitab väärkäitumisest heas usus, ei loeta seda konfidentsiaalsus- ega muu nõude rikkumiseks. Sellise vastutusest vabastamise sätte on oma soovitustes ette näinud ka Euroopa Nõukogu. Samas muudes seadustes seda toodud pole.

Tööandjapoolne ebavõrdse kohtlemise keeld teavituse tegemise tõttu on sätestatud RahaPTSis. Enamik seadusi näeb ette ka jagatud tõendamiskohustuse, mis kohustab isikut, kelle vastu on avaldus esitatud, tõendama, et ebavõrdne kohtlemine ei leidnud aset väärkäitumisest teavitamise tõttu. Avaldaja esitab üksnes faktilised asjaolud, mis võimaldavad järeldada tema ebavõrdset kohtlemist. Kui FISi, VPTSi ja RahaPTSi alusel nähakse jagatud tõendamiskohustus ette ka töövaidluskomisjoni pöördumisel, siis KVSis reguleeritust teavitamisel on see ette nähtud üksnes kohtusse pöördumisel. Rahvusvaheliste organisatsioonide nägemuses peaks selgesõnaline ebavõrdse kohtlemise keeld olema sätestatud kõikides seadustes, mis väärkäitumisest teavitamist reguleerivad. Nagu välja toodud, on see selgesõnaliselt täna sätestatud vaid RahaPTSis. Jagatud tõendamiskohustusega on olukord parem.

Rahvusvaheliste aktide kohaselt peaks väärkäitumisest teavitaja aga kaitsest ilma jääma, kui ta teeb teadvalt valeteavituse. Enamik seadusi, sh KVS näeb selle sätte ette teavitaja kaitsemeetmete reguleerimisel. VTKs tuuakse küll välja, et direktiivi artiklist 16 ei tulene selget alust konfidentsiaalsusnõude eiramiseks, kui isik teeb teadvalt valeteavituse ja leiab, et seega pole KVS § 6 lg 3 direktiiviga kooskõlas.¹⁷² Käesoleva töö autori arusaama järgi tuleneb aga kaitsest ilma jätmise alus pigem artiklist 6, mis toob tingimused, mil juhul on isikul õigus kaitsele. Lg 1 p a sätestatud esimene tingimus on see, et teavitajal on põhjendatud alus arvata, et teave vastas tõele. Teadvalt valeteavituse tegemine siia alla aga ei mahu. Seega on töö autor seisukohal, et valdkondades, kus täna teavitajate kaitse on reguleeritud, on see põhimõte ka kooskõlas rahvusvaheliste soovitude-õigusaktidega

VTKs nähakse ette mitmed teavitajate kaitse meetmed, mis tänagi meil eriseadustes olemas on, kuid mis hetkel ei paku kaitset kõikidele töölases kontekstis teavitajatele, näiteks jagatud tõendamiskoormis. Samuti ei loeta teavitamist konfidentsiaalsuskohustuse rikkumiseks ja seega ei järgne teavitajale sellega seoses ka vastutust. Tervitatav on seaduse tasandil selgesõnalise survemeetmete keelu sätestamine väärkäitumisest teavitamise tõttu, praegu leiab

¹⁷² VTK, lk 16.

sellise keelu vaid tõlgendamise tulemusel ja ka siis jääb keeld just väärkäitumisest teavitamise tõttu nt diskrimineerimisest vaieldavaks. VTK kohaselt vajaks survemeetmed selgesõnalist defineerimist ning rikkumisest teavitamisega sidumist, et survemeetmeid ei saaks liiga laialt tõlgendada.¹⁷³ Siiski on oluline siin silmas pidada, et survemeetmete loetelu ei oleks kinnine, välistades nii võimaluse, et isik jääb kaitsest ilma, kuna taolist survemeedet ei osatud ette näha.

¹⁷³ Justiitsministeerium. Teavitajate kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 14.07.2020, lk 17-18.

KOKKUVÕTE

Olgugi et väärkäitumisest teavitamise olulisusele erinevate ebasoositavate tegude väljatulekul on nüüdseks juba aastakümneid juhtinud tähelepanu ka mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, ei ole väärkäitumisest teavitajate kaitse erinevate riikide õiguses veel piisavalt tagatud. On riike, kus on väljatöötatud kõikehõlmavad seadused väärkäitumisest teavitajate kaitsmiseks, samas on ka riike, kus kaitse puudub või on tagatud vaid osaliselt, näiteks üksnes avalikus sektoris või mingitest kindlatest tegudest teavitamisel. Samas erineb ka tagatav kaitse erinevatest tegudest teavitamise puhul.

Väärkäitumisest teavitamisel on aga just asutusega tööalaselt seotud isikud need, kes väärkäitumist esimeste seas märgata võivad ja saaksid seega kaasa aidata väärkäitumise lõpetamisele, teavitades sellest näiteks oma ülemusi või ettevõtte juhtkonda. Tihti aga jäetakse väärkäitumisest või selle kahtlusest teavitamata just kättemaksu kartuses. Ka ei ole vilepuhujate maine ühiskonnas täna alati kõige parem, pigem võidakse seda käsitleda kui ebalojaalsust nii kolleegide kui tööandja suhtes. Tegelikult aga tuleks aga väärkäitumisest teavitamisse suhtuda tõsiselt ja tagada teavitajatele kohane kaitse, kuna võimalus õigeaegselt väärkäitumisele tegudele reageerida võib ära hoida edasise kahju tekke.

Lünklikku kaitset väärkäitumisest teavitajate kaitsmisel on ette heidetud ka Eestile. Vilepuhujate direktiivi ülevõtmise vajaduse valguses analüüsiti käesolevas töös, kuivõrd erinevad üksteisest OECD, Euroopa Nõukogu ning Euroopa Liidu lähenemised väärkäitumisest teavitamisele ning mil määral on täna Eestis kehtiv regulatsioon kooskõlas nende organisatsioonide poolse lähenemisega. Lisaks püüdis autor anda oma soovitusel vilepuhujate direktiivi ülevõtmiseks, vaadates muuhulgas, mida on käsitletud direktiivi ülevõtmiseks koostatud väljatöötamiskavatsuses.

Töös jõuti järgnevate olulisemate järeldusteni:

Nii OECD, Euroopa Nõukogu kui Euroopa Liidu lähenemise kohaselt on oluline kaitsta võrdselt nii era- kui avaliku sektori töötajaid. Kuigi nii Euroopa Nõukogu kui Euroopa Liit näevad kaitset vajavate isikutena ette küllaltki laia ringi isikuid, hõlmates seejuures näiteks ka asutusega varem seotud isikud, on OECD lähenemine kohati laiem, võimaldades teavituse teha ka isikutel, kel endil seos asutusega puudub. Kui Euroopa Nõukogu piiritleb kaitstavate isikute ringi nendega, kes teevad teavituse avalikes huvides, näeb EL direktiiv ette kaitse neile, kes

teavitavad rikkumistest, mis jäävad direktiivi sisulisse kohaldamisalasse. Nii OECD kui Euroopa Nõukogu käsitles on oluline, et teavitaja tegutseks heas usus selles osas, et ta usuks, et edastatav teave on tõene. Isiku motiiv teavitamisel ei ole oluline. Küll aga, kui isik teeb teadvalt valeteavituse, peaks ta kaitsest ilma jääma.

Nii OECD, Euroopa Nõukogu kui Euroopa Liit peavad oluliseks, et teavitamisel peaks olema isikul võimalik valida erinevate alternatiivide vahel, nimelt, kas ta tahab teha teavituse asutusesiseselt, -väliselt või koguni avalikkusele. Küll aga peaks nende nägemuses avalikkuse teavitamine olema eelistatud variantidest viimasel kohal. Nii võiks Euroopa Nõukogu kohaselt isiku puhul, kes valib kohe teabe avalikustamise, kuigi väärkäitumist oleks olnud võimalik lõpetada ka asutusesisesel teavituse tegemisel, seda arvesse võtta isiku kaitse ja heastamise meetmete üle otsustamisel. EL direktiivi kohaselt aga peavad direktiivi kohase kaitse saamiseks olema täidetud kaks tingimust. Esimene tingimus näeb ette, et isik peab olema eelnevalt teinud teavituse asutusesiseselt ja seejärel asutuseväliselt või siis kohe nõuetekohaselt asutuseväliselt, kuid eeldusel, et teavitatud asutus pole asjakohaseid meetmeid võtnud mõistliku aja jooksul, mis direktiivist tulenevalt on üldjuhul kolm kuud. Teise tingimuse kohaselt on isikul õigus kaitsele, kui tal oli põhjendatud alus arvata, et rikkumine, millest ta teavitada soovib, võib kujutada ilmset või vahetut ohtu avalikule huvile. Selline oht võib olla näiteks pöördumatu kahju tekkimise oht või hädaolukord. Kaitse tuleks tagada ka juhul, kui asutusevälisel teavitamisel on oht, et isiku suhtes rakendatakse survemeetmeid või tõenäoliselt ei käsitletak rikkumist selle konkreetsetest asjaoludest tulenevalt tulemuslikult. Kuigi direktiivi lähenemine on käesoleva töö autori arvates Euroopa Nõukogu soovitustest rangem, kuna isik võib kaitsest täitsa ilma jääda, on direktiivis sätestatud nõ astmelisus teavituskanalite valikul arusaadavam ja selgem.

Oluliseks peetakse ka teavitustele õigeaegset reageerimist, tähtis on ka teavituse tegija kursis hoidmine uurimise käiguga. See võimaldab ühtlasi ära hoida olukorda, kus isik võiks arvata, et tema teavitusele ei reageerita ja pöördub seejärel, sõltuvalt kellele ta eelneva teavituse tegi, kas välise pädeva asutuse või koguni avalikkuse poole. Direktiivis toodud tähtajad teavitamisele reageerimiseks ja menetluse läbiviimiseks on siinjuures head näited, kuna teavitaja on teadlik, et selle ettenähtud aja jooksul peaks ta tagasisidet saama. Teabe jõudmine rohkemate isikuteni võib aga kaasa tuua olulise kahju, kaasa arvatud näiteks mainekahju. Vähem tähtsam ei ole see, et potentsiaalne teavituse tegija teaks, mis teda ees võib oodata, võib see aidata langetada ka otsust teavituse tegemise kasuks. Asutuseväliste teavituskanalite puhul on oluline nende sõltumatus ning see, et neil realselt oleks ka pädevus midagi ette võtta.

Rahvusvaheliste organisatsioonide seisukoha kohaselt tuleks väärkäitumisest teavitajaid kaitsta igasuguse kättemaksu eest, toodud näitlikud loetelud hõlmavad nii vallandamist kui ka näiteks isiku diskrimineerimist seeläbi, et talle ei võimaldata enam koolitusi. Ka riikide seadustes tuleks loetelud tuua üksnes näitlikult, välistamaks olukorda, kus isik jääb kaitsest ilma, kuna sellist tagakiusamisviisi ei osatud ette näha. Üheks olulisemaks viisiks, kuidas teavitajaid kaitsta, on lubada neil jääda kas konfidentsiaalseks või anonüümseks. Siin on organisatsioonide seisukohad erinevad. Näiteks ei poolda Euroopa Nõukogu anonüümset väärkäitumisest teavitamist, Euroopa Liit seda aga lubab. OECD ja Euroopa Nõukogu peavad oluliseks konfidentsiaalse teavitamise võimalust, Euroopa Liit näeb selle aga teavituse tegemisel juba vaikimisi ette. Ka pööratud tõendamiskoormis on oluline meede, kuna võimaldab väärkäitumisest teavitajal kui nõrgemal positsioonil olijal oma õigusi paremini kaitsta. Küll aga tuleks kaitsest ilma jätta isikud, kes on teadlikult teinud valeteavituse – vastasel juhul, lisaks ressursside raiskamisele võib see õõnestada ka usaldusväärset väärkäitumisest teavitamise süsteemi suhtes. Teine olulisem meede väärkäitumisest teavitajate kaitsmisel on pööratud tõendamiskohustus – kui väärkäitumisest teavitanud isik pöördub nt kas kohtusse või töövaidlusorganisse, peab ta tõendama, et ta tegi teavituse ja teda kiusatakse taga, teine pool peab aga tõendama, et teavituse tegemisel ja väärkäitumisest teavitaja kohtlemisel puudub omavaheline seos. See põhimõte on oluline eelkõige sellepärast, et tihti on väärkäitumisest teavitaja ettevõttes nõrgemal positsioonil ega ole ka võimeline iseseisvalt näiteks tõendeid hankima, mida asutusel on lihtsam teha.

Seega saab asuda seisukohale, et suuresti on nii OECD, Euroopa Nõukogu kui ka Euroopa Liidu lähenemine sarnane, kuigi esineb ka mõningaid erisusi.

Eesti õiguses on väärkäitumisest teavitamine reguleeritud mitmes eri seaduses, kuid seda mitte kõikehõlmavalt – iga akt reguleerib mingit kindlat valdkonda, kõiki koosmõjus vaadates aga ei paku need kaitset kõikidele isikutele, kes potentsiaalselt väärkäitumisest teavitada võiksid. Mitmed seadused näevad aga ette kaitse laiemale ringile kui üksnes tööalases suhtes olevatele isikutele – nii võivad teatud juhtudel teavituse teha kõik isikud. Teisest küljest aga on kaitstud vaid isikud, kes teevad teavituse vaid nendel konkreetsetel juhtudel. Seega ei saa öelda, et kaitstud on võrdselt nii era- kui avaliku sektori töötajad, pigem on tööalaselt seotud isikute kaitse lünklik. Väärkäitumisest teavitavate töötajate ebavõrdse kohtlemise keeld on otsesõnu sätestatud vaid ühes seaduses. Selleks, et isik saaks aru, millistest väärkäitumistest teavitamisel tal täna õigus kaitsele on, peab põhjalikult süvenema erinevatesse õigusaktidesse.

Euroopa Liidu direktiiv näeb ette kaitse tagamise kohustuse täna vaid kindlates liidu õigust puudutavates valdkondades. VTK kohaselt on plaanis Eestis ette näha kaitse kõikidele tööalases suhtes teavituse tegevatele isikutele. Töö autori arvates on see ainuõige lähenemine, kuna regulatsioonide killustatus on olnud probleemiks juba pikka aega ja erinevalt Euroopa Liidust, kel pole pädevust kõiki siseriiklikke teemasid reguleerida, pole nüüd, kus teema päevakorral, põhjust siseriiklikult piirduda vaid direktiivis toodud valdkondadega. Väärkäitumist esineb ka muudes sektorites ning kõikidele osapooltele on kasulik selline käitumine võimalikult vara ära lõpetada.

Asutusesisese teavitamise võimalus on täna ette nähtud vaid kahes seaduses. Teistes seadustes reguleeritud juhtumitest teavitamiseks on ette nähtud vaid asutusevälised teavitamiskanalid. Välise teavitamise puhul pole alati ka üheselt arusaadav, millist asutust isik teavitama peaks. Kui isik peab hakkama andma hinnangut selle kohta, kas teavitatav asutus ikka täidab avalikku ülesannet või kas ta peaks teavituse tegemiseks pöörduma mingi kindla ametniku poole või üldse tuleks teavitada süüteo menetlejat, on reaalne võimalus, et isik jätab teavituse seetõttu tegemata. Teavitaja võib riskida paljuga ja ebaselguse olukorras jätta seega rikkumise enda teada. Tuleb asuda seisukohale, et täna pole siseriiklikud regulatsioonid kooskõlas rahvusvaheliste aktidega. Seega on seaduseelnõu väljatöötamisel oluline silmas pidada, et loodav regulatsioon oleks võimalikult üheselt arusaadav. Direktiivi ülevõtmisega peaks teavituste tegemise võimalus paranema, kuna ette nähakse alternatiivsed teavitamise võimalused.

VTK kohaselt tuleks avalikkuse teavitamise alused sätestada piisavalt paindlikult, et oleks ühelt poolt tagatud sõnavabaduse ning avalike huvide kaitse, teiselt poolt aga oleksid tagatud ka puudutatud isikute õigused ning oleks välistatud avalikkuse poole pöördumise võimaluse kuritarvitamine. VTKst ei selgu, mida täpsemalt peetakse silmas piisavalt paindlike avalikkuse teavitamise aluste all. Nende aluste sätestamisel tuleb silmas pidada, et need oleksid üheselt arusaadavad ega jätaks liigselt tõlgendusruumi. Vastasel juhul võivad need pärssida teavitamast isikuid, kes on eelnevalt juba hinnanud, et asutusesisesele ja/või -välisele organile teavitamine ei aitaks kaasa olukorra lahendamisele või on nad juba kogenud, et see ei aita kaasa.

VTK käsitleb ka küsimust, kas asutusevälise teavitamise puhul tuleks määrata üks keskne asutus või võiks asutusi, kellele teavitada, olla mitu. VTKs tehakse ettepanek, et mõistlik oleks kasutada võimalikult palju ära juba olemasolevaid valdkondlikke järelevalveasutusi.

Ühest küljest tundub see mõistlik, teisest küljest aga võib siin potentsiaalsel väärkäitumisest teavitajal tõusetuda küsimus, millist asutust siis ikkagi teavitada tuleks. Olukord võib osutuda analoogseks nagu täna on sellega, et isik peab andma esmase õigusliku hinnangu, milline õigusakt seda väärkäitumist reguleerib, millest ta teavitada soovib. Nüüdsel juhul peaks ta andma hinnangu sellele, milline asutus selle teema üle järelevalvet teeb. Seega tuleks teavitatavate asutuste valikul silmas pidada, et õige asutuse väljaselgitamine ei osutuks nii keeruliseks, et nõ nulliks ära selle eelise, mille annab väärkäitumisest teavitamise reguleerimine ühes keskses seaduses. Üheks lahenduseks, kui ikkagi soovitakse jääda valdkonnapõhiste järelevalveasutuste juurde, on tagada üks keskne nõustamiskeskus, kes sinna pöördujatel aitaks välja selgitada, millisele asutusele ta teavituse peab tegema.

Väärkäitumisest teavitavatele isikutele ettenähtav kaitse on täna eri seadustes küllaltki sarnane. Nii näeb enamik neist ette teavitamise fakti konfidentsiaalsuse tagamise. Teavitamise fakti avaldamiseks on vajalik teavitaja kirjalik nõusolek. Seega konfidentsiaalsuse tagamise poole pealt on Eesti õiguses reguleeritu kooskõlas rahvusvaheliste aktidega. Kaks seadust võimaldavad teavitada ka anonüümselt. VTK näeb ette anonüümse teavitamise võimaluse. Käesoleva töö autor on seisukohal, et Eesti õiguses tuleks tagada võimalus teavitada anonüümselt, kuna ühiskonna hoiakud ei pruugi olla veel teavitamist soosivad ja anonüümne teavitamise võimalus aitab suurema tõenäosusega kaasa väärivate tegude ilmsikstulekul.

Enamik seadusi näeb ette ka jagatud tõendamiskohustuse. Küll aga tuleb üle rõhutada, et need seadused käsitlevad vaid väga spetsiifilisi valdkondi, mille eest kaitset pakutakse. Seega, eelnevat toodut arvesse võttes leiab püstitatud hüpotees kinnitust, et kehtiv regulatsioon ei taga vilepuhujate kaitset nii laiaulatuslikult, kui rahvusvaheliste regulatsioonidega on ette nähtud. Nagu näha, on lootust, et vilepuhujate direktiivi ülevõtmisel olukord paraneb. Tervitatav on seaduse tasandil selgesõnalise survemeetmete keelu sätestamine väärkäitumisest teavitamise tõttu.

SUMMARY

Whistleblowing can play an important role in identifying work-related wrongdoings. Although international organizations have put all their efforts in trying to better whistleblower regulations in their member states, states regulations are far from being ideal. There are countries where there really are comprehensive whistleblower protection laws, but at the same time there are countries where regulations are fragmented. For example there are countries where only public sector whistleblowers are protected. Also the protection itself may differ based on different wrongdoings.

There are many examples where whistleblowers have faced serious consequences after they have blown the whistle. That fact has a deterring effect to the whole whistleblower system. In order to avoid such serious consequences, it is important for the whistleblowers to be protected.

It has been said that Estonia too has fragmented regulations relating to whistleblower protection. As Estonia is also in transposition relating to the whistleblower directive, it is important to analyze what are the regulations today in Estonia and what we have to learn from international organization's recommendations and regulations. In this master's thesis the OECD, the Council of Europe and European Union practices are addressed.

All those three organizations express that it is important to protect both public and private sector employees. As the Council of Europe sees that persons who should be protected should be the ones who blow the whistle in public interest, at the same time European Union directive sets certain conditions in order for the person to be allowed the protection. Both OECD and the Council of Europe consider important that whistleblowers act in good faith in believing that the information they provide is true. Only if person willingly discloses false information, she or he should lose the protection.

All three organizations think it is important for the potential whistleblowers to have alternatives to choose from to whom to blow the whistle. They should have the opportunity to do that inside

their organization, to the outside party and also to the public. Although the latter should be the least favorite option to choose as the caused damage may be the biggest.

It is also important that whoever receives the information keeps a contact with the whistleblower. It at one side increases the reliability of the whistleblowing system and on the other side it prevents the whistleblower from sharing the information with another party, as otherwise he or she may think that the party he or she blew the whistle does not care. But it might not be the case at all. The deadlines stipulated in the directive are a good example here as whistleblower knows what happens when. Outside parties to blow the whistle to should be independent and competent in order to be able to resolve those raised issues.

OECD, the Council of Europe and European Union count it important that whistleblowers should be protected from every kind of discriminative actions. Countries regulations should stipulate those ways to discriminate as an open list, to make sure that people does not lose the protection because something was not listed there.

The most important way to protect the whistleblowers are when they can remain anonymous or blow the whistle confidentially. Another important protective measure is that the burden of proof should be on the discriminator – he or she should prove in court that the whistleblower was not discriminated because he or she blew the whistle. It is important measure as whistleblower is in a weaker position in a work-related situation and he or she might not be able to prove other parties actions.

It can be concluded that international organizations have similar principles regarding whistleblowing.

In Estonian law the regulations are fragmented. There are only few laws regulating whistleblower protection. Protective measures are similar but protection is guaranteed only to people who share information relating to certain offences. There are no comprehensive protection for whistleblowers both in private and public sector. Discrimination is literally prohibited only in one law. It puts potential whistleblowers into a difficult position.

In Estonia only two laws see the opportunity to blow the whistle internally. So there are basically no alternatives for blowing the whistle. But there is hope that transposing the directive makes the situation so much better.

KASUTATUD KIRJANDUS

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Abazi, V. The European Union Whistleblower Directive: A „Game Changer“ for Whistleblowing Protection? – Industrial Law Journal 2020/49 (4).
2. ACFE. Report to the Nations. 2018 Global Study on Occupational Fraud and Abuse.
3. Ahmad *et al.* Internal whistleblowing intentions in Malaysia: Factors that influence internal auditors' decision-making process. – ResearchGate 2010.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.
5. Ametniku eetikakoodeks. Heaks kiidetud 11.03.2015 ametnikueetika nõukogu koosolekul. – Arvutivõrgus:
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (19.04.2021)
6. Association of Certified Fraud Examiners. Report to the Nations. Global Study on Occupational Fraud and Abuse. 2018.
7. Council of Europe. Explanatory Memorandum to Recommendation CM/Rec(2014)7. 30.04.2014. - Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/09000016807096c7> (20.03.2020).
8. Council of Europe. Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption. 1999. – Arvutivõrgus:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce45> (14.03.2020).
9. Council of Europe. Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption. 1999, paragraph 111. – Arvutivõrgus:
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce44> (14.03.2020).
10. Council of Europe. The Protection of „Whistle-blowers“. Doc. 11269, adopted on 23.06.2009.
11. Council of Europe. Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to member States on the protection of whistleblowers. 30.04.2014. – Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/09000016807096c7> (20.03.2020).
12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. Vlj. Tallinn: Juura 2020.
13. Ernst & Young Baltic AS. Pettuseriskide uuring Eestis 2018. - Arvutivõrgus: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide-uuring-Eestis-2018/\\$File/Pettuseriskide%20uuring%20Eestis%202018.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Pettuseriskide-uuring-Eestis-2018/$File/Pettuseriskide%20uuring%20Eestis%202018.pdf) (26.03.2020).

14. Euroopa Komisjon. Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv liidu õiguse rikkumisest teatavate isikute kaitse kohta. 23.04.2018, art 13 lg 2. – Arvutivõrgus: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a4e61a49-46d2-11e8-be1d-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF (20.02.2021).
15. European Commission. Special Eurobarometer 397. Corruption. Report 2014.
16. Finantsinspektsioon. Ettekirjutus Danske Bank A/S-le. 19. veebruar 2019. – Arvutivõrgus: https://www.fi.ee/sites/default/files/2019-02/danske_bank_veebilehele_.pdf (26.03.2020).
17. Gagnon, M., Perron, A. Whistleblowing: A Concept Analysis. – Nursing and Health Sciences 2019.
18. Jubb, P. B. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. – Journal of Business Ethics 1999/21 (1).
19. Justiitsministeerium. Teavitajate kaitse seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 14.07.2020.
20. Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). – Õiguskeel 2012/4, lk 2. – Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf (01.04.2020).
21. Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (II). – Õiguskeel 2013/1. – Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_ii.pdf (01.04.2020)
22. Kenny, K., *et al.* The Whistleblowing Guide. Speak-up Arrangements, Challenges and Best Practices. John Wiley & Sons Ltd 2019.
23. Kenny, K. Whistleblowing: Toward a New Theory. Harvard University Press 2019.
24. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri.
25. Kreek, R. FBI uurib SEB, Swedbanki ja Danske Banki rahapesu ning pettust. Ärileht, 15.12.2020. – Arvutivõrgus: <https://arileht.delfi.ee/artikkel/91982281/fbi-uurib-seb-swedbanki-ja-danske-banki-rahapesu-ning-pettust> (25.02.2021).
26. Kriminaalmenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2012.
27. Käärats, E. *et al.* Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium 2021.
28. Lang, K. *et al.* Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat seisuga 03.05.2013. Tallinn. Justiitsministeerium 2013. – Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf (19.03.2021).

29. Lewis, D. *et al.* Whistleblowing, its Importance and the State of the Research. – International Handbook on Whistleblowing Research 2014.
30. Mannion, R., et al. Understanding the knowledge gaps in whistleblowing and speaking up in health care: narrative reviews of the research literature and formal inquiries, a legal analysis and stakeholder interviews. Health Services and Delivery Research 2018/30 (6).
31. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004.
32. Märkuste tabel. Väärtpäberituru seaduse ja Finantsinspektsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja juurde. Lisa 3.
33. Near, J. P., Miceli, M. P. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. – Journal of Business Ethics 1985/4.
34. OECD. Committing to Effective Whistleblower Protection. OECD Publishing, Paris 2016.
35. OECD. Recommendation of the Council for Development Co-operation Actors on Managing the Risk of Corruption. 2016.
36. OECD. Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service. C(98)70/FINAL, adopted 23.04.1998.
37. OECD. Recommendation of the Council on Public Integrity. C(2017)5, adopted on 26.01.2017.
38. OECD. The Detection of Foreign Bribery. 2017.
39. OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions. Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Adopted on 26.11.2009.
40. Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The Protection of “whistle-blowers”. Doc. 12006. 14.09.2009.
41. PricewaterhouseCoopers. Investigations and Forensic Services. Economic Crime: People, Culture and Controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey. 2007.
42. Scaturro, R. Defining Whistleblowing. Research Paper Series No. 05. International Anti-Corruption Academy 2018.
43. Schultz, D., Harutyunyan, K. Combating Corruption: The Development of Whistleblowing Laws in the United States, Europe, and Armenia. - International Comparative Jurisprudence 2015/1 (2).
44. Seletuskiri ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse eelnõu (678 SE) juurde.
45. Seletuskiri korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu 143 SE II teise lugemise juurde.

46. Seletuskiri rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse eelnõu (459 SE) juurde.
47. Seletuskiri väärtipaberituru seaduse ja Finantsinspektsiooni seaduse muutmise seaduse eelnõu (359 SE) juurde.
48. Transparency International. A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation. 2018.
49. Transparency International. International Principles for Whistleblower Legislation. Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest 2013.
50. West, F., *et al.* Whistleblowing: The Inside Story. A Study of the Experiences of 1000 Whistleblowers. A Research Project by Public Concern at Work and the University of Greenwich. 2013.
51. Wilkinson, H. Response to Questionnaire. Before the European Parliament Special Committee on Financial Crimes, Tax Evasion and Tax Avoidance. November 21, 2018. – Arvutivõrgus: <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/157292/6%20-%202001%20Wilkinson-answers-final.pdf> (26.03.2020).
52. Yahoo Finance. Danske Bank A/S (DANSKE.CO) aktsia. – Arvutivõrgus: <https://finance.yahoo.com/quote/DANSKE.CO?p=DANSKE.CO&.tsrc=fin-srch>

KASUTATUD NORMATIIVAKTID

53. 15. juuni 2016. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv EL (2016/943), milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset. - ELT L 157.
54. 16. aprilli 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 596/2014, mis käsitleb turukuritarvitusi (turukuritarvituse määrus) ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2003/6/EÜ ja komisjoni direktiivid 2003/124/EÜ, 2003/125/EÜ ja 2004/72/EÜ. - ELT L 173, lk 1–61.
55. 23. oktoobri 2019. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta. – ELT L 305, lk 17-56.
56. Advokatuuriseadus. - RT I, 22.12.2020, 38.
57. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 37.
58. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Public Law 111-203. July 21, 2010, section 922. – Arvutivõrgus: <https://www.congress.gov/111/plaws/publ203/PLAW-111publ203.pdf> (27.02.2021).
59. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. - RT I, 07.12.2018, 2.
60. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
61. Finantsinspektsiooni seadus. - RT I, 21.11.2020, 4.

62. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
63. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
64. Karistusseadustik. - RT I, 03.03.2021, 3.
65. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. – RT II 2001, 28, 140.
66. Korruptsiooni tsiviilõiguslike aspektide konventsioon. – RT II 2000, 27, 164.
67. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 30.03.2012, 24.
68. Korruptsioonivastane seadus. – RT I, 10.07.2020, 19.
69. Rahandusministri määrus. Nõuded teavituste vastuvõtmiseks ning tagasiside ja selgituste andmiseks kasutatavatele suhtluskanalitele, teavituste vastuvõtmisele ja säilitamisele ning andmete konfidentsiaalsuse tagamisele. - RT I, 14.04.2017, 1.
70. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. - RT I, 14.04.2021, 6.
71. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.
72. Töölepingu seadus. - RT I, 29.12.2020, 25.
73. Võrdse kohtlemise seadus. - RT I, 26.04.2017, 9.
74. Väärtpaberituru seadus. - RT I, 04.12.2019, 4.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

75. EIKo 14277/04, *Guja vs. Moldova*.
76. EIKo 28274/08, *Heinisch vs. Saksamaa*, p 64-95.
77. RKHKo 3-16-2498/30.
78. RKTko 3-2-1-24-13.